

ELTE Társadalomtudományi Kar  
Szociológia Doktori Iskola, Szociológia Program  
Témavezető: Dr. Csákó Mihály, CSc, egyetemi docens  
ELTE TÁTK Oktatás- és Ifjúságkutató Központ, vezető

Berényi Eszter

**Az autonómia kormányzása -  
A rendszerváltás utáni időszak három közoktatáspolitikájának diszkurzív  
elemzése**

PhD értekezés

2014.

## TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	4
Köszönetnyilvánítás .....	5
1.    Elméleti keretek és megfontolások .....	6
A közpolitika szociológiája: közcselekvés, neobürokrácia, posztbürokrácia .....	6
Közcselekvés .....	7
Társadalmi kontextus .....	8
Nemzetközi hatások .....	9
Aktorok - Közpolitika a terepen .....	10
Színterek.....	12
Új irányítási eszközök – Neobürokrácia, posztbürokrácia? .....	12
Tudás és politika.....	14
Diskurzusok, narratívák, gyakorlatok .....	19
A barkácsolás mint értelmezési keret .....	22
Hipotézisek és elemzendő közpolitikák .....	25
2.    Az autonómia diskurzusa és az autonómia gyakorlata .....	29
Rendszerváltás a közoktatásban .....	29
Szabad iskolaválasztás – a nemzetközi diskurzus-térben .....	33
A szabad iskolaválasztás megjelenése a magyar oktatáspolitikában .....	36
Változás .....	39
Közpolitika a terepen .....	44
Iskolák és választóik – utcaszintű bürokraták narratívái a szabad iskolaválasztásról.....	46
Érintett aktorok: előzetes elképzelések és tényleges iskolába kerülés .....	49
Tagozatok .....	55
Differenciálódás .....	59
Siker és kudarc .....	63
Elitosztály, siker, könnyedség.....	63
Kudarctűrés és kudarckerülés.....	65
A legrejtettebb kudarcok .....	68
Konklúzió - Sokszínű sikerek .....	70
3.    Diskurzus-változás: a szabadság nem szült nekünk rendet?.....	71
„Rendetlenség” .....	72
Ellensúlyok.....	74
A minőség biztosításától a minőségbiztosításig: A Comenius program .....	82
Keményen vagy puhán? .....	83
A Comenius-modell felépítése .....	86
A falak lebontása: szakértők a terepen és az ipari szemléletmód .....	87
Hatás a terepen – menedzseriális kultúra és érintetlen osztálytermek .....	91
Hosszútávú hatás – nyelvi váltás és szervezetfejlesztés.....	94
Utóélet .....	96
Konklúzió: Autonómia és ellenőrzés – minőség által homályosan.....	97
4.    Kormányzás számok által Magyarországon– az Országos Kompetenciamérés születése és alakváltozásai .....	99
Új kormány, új nyelv – a PISA-mérés diszkurzív hatása a magyar közoktatáspolitikában. ....	99
A mérés mint tudás és politika metszete .....	100
PISA-recepció Magyarországon .....	103
AZ Országos Kompetenciamérés születése – a barkácsolás eszköztára .....	105
A tanulói tudásmérések és az oktatáspolitiká.....	109

A gép forog, az alkotó(k) nem pihen(nek) – a barkácsolás folytatódik .....	116
Eltérő célok és módszerek összekovácsolása .....	122
Osztálytermi működés .....	124
Konklúzió – a barkácsolás határai .....	126
5. Konklúzió .....	130
Közpolitikák élete .....	130
Trendek a magyar közoktatáspolitikában – diskurzus és gyakorlat .....	135
Diskurzus és gyakorlat; váltások és folytonosság .....	137
Bibliográfia .....	141
Felhasznált szakirodalom .....	141
Kutatási jelentések .....	146
Kormányzati és nemzetek feletti szervek dokumentumai, rendeletek: .....	147
FÜGGELÉK .....	149
1. A disszertációban hivatkozott kutatások rövid leírása .....	149
Reguleduc .....	149
Oktatás és politika .....	149
Knowandpol .....	149
2. A disszertációban hivatkozott kutatási terek rövid ismertetése .....	150
3. A disszertációban felhasznált kvantitatív adatok forrásai .....	150
Oktatás és Politika kutatás, „Februári adatok” – a kérdőív tartalma és szerkezete .....	152
Oktatás és Politika kutatás- „Májusi adatok” - Az adatlap tartalma és formája .....	162
4. A disszertációban idézett interjúk jegyzéke .....	162
Magyar nyelvű összefoglaló .....	168
Summary in English .....	169

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. Táblázat - Az oktatással kapcsolatos attitűdök alakulása a magyar felnőtt lakosság körében 1990 és 2012 között (az adott állítással egyetértők %-a) .....	39
2. Táblázat - Pedagógusok oktatással kapcsolatos attitűdjei .....	49
3. Táblázat – Ábra : Iskolák megítélése és iskolákba kerülő gyerekek aránya .....	51
4. Táblázat –Iskolák megítélése szülők iskolai végzettsége szerint (az iskolát „jó iskolának” választók arányában) .....	52
5. Táblázat – Előzetes kapcsolatok az iskolával - február .....	53
6. Táblázat - Ki mit tett az iskolaválasztással kapcsolatban? .....	54
7. Táblázat - Ki milyen jellegű osztályba szeretné járatni a gyerekeit? (február) .....	55
8. Táblázat - Tényleges beiskolázási eredmények (május) .....	60
9. Táblázat – Elsőbe felvett gyerekek anyáinak iskolai végzettsége iskolánként .....	61
10. Táblázat - Gyerekek és problémáik eloszlása az osztályok között .....	62
11. Táblázat - Az 1998-as stratégia és az 1999-es minisztériumi tájékoztató .....	77
12. Táblázat - Változó paraméterek, változó célok - Az OKM alakulása az évek során .....	118
13. Táblázat- A vizsgált közpolitikák néhány fontos jellegzetessége .....	131

## Bevezetés

Disszertációmban közpolitikák szociológiai elemzése segítségével a rendszerváltást követő időszak magyar oktatáspolitikai diskurzusának változásait igyekszem bemutatni. Három olyan közpolitikai területet választottam – a szabad iskolaválasztást, a Comenius minőségbiztosítási programot és az Országos Kompetenciamérést –, amelyeket emblematikusnak tekinthetünk mind a magyar közoktatás változásainak megértése, mind szakpolitika és politika viszonya, mind pedig a klasszikus oktatásszociológia alap-problémái szempontjából is.

Az elemzéssel egyrészt be kívánom mutatni egy, Magyarországon kevésbé ismert szociológiai terület, a közpolitika-elemző szociológia módszereit, céljait és megfontolásait. Mindezt diszkurzív elemzéssel (amely eredendően sem áll távol a közpolitika szociológiájának elméleti megfontolásaitól) kombinálva kívánom elérni másik célokat: a formálódó közpolitikák társadalmi beágyazottságának és társadalmi jelentésének bemutatását.

A disszertáció főbb kérdéseinek megfogalmazásában néhány olyan, több éven át zajló kutatás segített, amelyekben részt vettem, s amelyek nem csak empirikus alapanyagot szolgáltatnak a disszertációhoz, hanem szemléletemet is alapvetően formálták. A közpolitika szociológiájának megközelítését a „KnowandPol” nevű, Európai 6. keretprogramban zajló, nemzetközi kutatás keretein belül ismertem meg. Oktatás és politika, oktatásszociológia és oktatáspolitikai kapcsolatával pedig a szintén nemzetközi „Regulateduc” kutatásban, valamint az Oktatás és Politika című OTKA kutatásban kezdtem el foglalkozni. Ezekben a kutatásokban tudományos segédmunkatársi minőségben vettem részt. A „Regulateduc” kutatásban az iskolák közötti kapcsolatokra vonatkozó részkutatás, a KnowandPol kutatásban az Országos Kompetenciamérésre vonatkozó részkutatás vezetője voltam. A disszertációban bemutatott (kvantitatív és kvalitatív) empiria gyűjtésére is ezek a kutatások adtak lehetőséget, s a bemutatott kvantitatív adatok és interjúk forrásai elsősorban ezek a kutatások. A kutatások és a konkrét adatfelvételek rövid ismertetését, valamint az interjúk jegyzékét a Függelék tartalmazza.

A disszertáció elején bemutatom azt a három közpolitikát, amelyekkel az írás foglalkozni fog, s felvázolom azokat a főbb kérdéseket és hipotéziseket, amelyek eldöntésére (a fent vázolt célok mellett és azokat szem előtt tartva) a disszertációban vállalkozni kívánok. Ezt követően azt az elméleti keretet vázolom, amelynek segítségével a közpolitikák diszkurzív elemzésére teszek kísérletet a disszertációban. Bemutatom, hogy miféle szemléletbeli elmozdulások érhetők tetten a szociológiai indíttatású közpolitika-elemzésben a klasszikus közpolitikai elemzéshez képest. Az elméleti keretek létjogosultságát igyekszem példákkal is illusztrálni. Ezek a példák a már említett KnowandPol kutatás során a résztvevő nemzetközi konzorciumi partnerek által

folymatott kutatásokból származnak. Az elméleti fejezetben ismertetem a közpolitikák diszkurzív elemzésében rejlő lehetőségeket is.

Az elméleti keretek bemutatása után egy-egy részben foglalkozom a vizsgált közpolitikákkal. Minden rész az adott korszak általános közpolitikai diskurzusának bemutatásával kezdődik. Az ekként bemutatott tudáson alapulva elemzem az adott közpolitika kialakulását. Mindhárom esetben felhasználom az elméleti bevezetőben bemutatott megközelítést és elemzési szempontokat, de, kihasználva a három közpolitika közötti alapvető különbségeket, az elemzés más- és más dimenziói válnak hangsúlyossá a különböző közpolitikák esetében. Minden részben igyekszem összefoglalni az adott közpolitikára vonatkozó tanulságokat. A harmadik közpolitikai elemzést követi, utolsó fejezetként, a Konklúzió, amiben, miután a közpolitikákat néhány alap-dimenzió mentén összefoglalóan összehasonlítom, kísérletet teszek a disszertáció alapkérdéseinek megválaszolására is. A disszertáció főszövegét követő Függelékben található az idézett kutatások forrásai, és a disszertációban elemzett adatok felvételének legfontosabb paraméterei is.

## **Köszönetnyilvánítás**

Először is szeretném megköszönni témavezetőm, dr. Csákó Mihály segítségét, aki az alapképzés idején bevezetett az oktatásszociológia számomra rendkívül érdekes világába. A disszertáció sokat merített a fentebb említett, az Európai Bizottság társfinanszírozásával elvégzett kutatásokból, amelyek a több éves futamidőnek köszönhetően alaposan átgondolt empirikus adatfelvételt és elemzést tettek lehetővé. Mindenképpen szeretném megköszönni dr. Bajomi Ivánnak, hogy bevont ezekben a nemzetközi tudományos együttműködésekbe, s megteremtette számomra a lehetőségét annak, hogy komoly kutatási gyakorlatra tegyek szert. Ugyancsak szeretnék köszönetet mondani kutatótársaimnak, elsősorban Erőss Gábornak és Neumann Eszternek, akikkel a kutatások során sok időt töltöttünk együtt, s akik szintén komoly és érdemi reflexiókat fűztek azokhoz a gondolatokhoz, amelyekből később a disszertáció megszülethetett. A kutatótársak mellett az interjúalanyoknak is szeretnék köszönetet mondani, akik közül többen nem is egyszer álltak készséggel rendelkezésre, és nyitottságukkal támogatták munkánkat. Sokan közülük fontos pozícióban lévő szereplőként is vállalták, hogy a kutatás során személyükre nem annyira információforrásként, hanem jóval inkább narratívák elemzendő hordozóiként tekintettünk.

## 1. Elméleti keretek és megfontolások<sup>1</sup>

### ***A közpolitika szociológiája: közcselekvés, neobürokrácia, posztbürokrácia***

Disszertációmban közpolitikákat elemzek. Ezt hangsúlyosan nem a közpolitikák hatékonyságát vizsgáló, sokszor közgazdaságtudományi megközelítést alkalmazó közpolitika-elemző eszköztárral teszem, hanem a közpolitika szociológiájának (policy sociology) eszköztárával. A választás oka az, hogy a hagyományos költség-haszon alapú közpolitika-elemzés bevallottan nem foglalkozik a közpolitikák társadalmi relevanciájával, a közpolitikai ciklust annak társadalmi kontextusa nélkül szemléli. A közpolitikák szociológiai indítatású vizsgálata a fentiekkel ellentétben éppen a közpolitika és annak társadalmi kontextusa közötti kapcsolatot állítja a középpontba. Megközelitésem nagyban támaszkodik az elmúlt évtizedek során kifejlődött közpolitika-szociológia (Ball, 1997; Lascoumes és Le Galès, 2007) eszköztárára. Ez a megközelítés a közpolitika-alkotásra mint társadalmi folyamatra tekint, azaz, abból indul ki, hogy a közpolitika-alkotásra hatással van az a társadalmi kontextus, amelyben létrejön, valamint, hogy a közpolitika-alkotás megértése során nem tekinthetünk el attól a fontos ténytől, hogy a közpolitikák fontos aktorok interszónális kapcsolatában, alkuk és kompromisszumok keretében jönnek létre és formálódnak. A közpolitikai folyamatokat és azok társadalmi jelentőségét a nyugat-európai politikai szociológia közpolitika-kutató hagyományainak megfelelően vizsgálom. A továbbiakban ennek a megközelítésnek az alapjait mutatom be.

A közpolitika-alkotást hagyományosan egy olyan ciklikus történekként szokás ábrázolni, amely az alábbi öt szakaszból áll: 1. problémadefiníció; 2. közpolitikai napirend (agenda) kidolgozása 3: törvényalkotás, szabályozás; 4: implementáció; 5: reflexió, értékelés. (A közpolitika-elemző irodalom összefoglalását adja pl: Draeleant-Maroy, 2007:8)

A kormányzás és a közpolitika-alkotás szakirodalma az elmúlt évtizedekben ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a 20. század végére megváltozott az a kontextus, amelyben a kormányzás zajlik. A komplex társadalmi-gazdasági viszonyrendszerek miatt a modern demokratikus államok és kormányaik már nem olyan központi szereplők, akik egymagukban képesek lennének akaratukat megvalósítani, sok másik szereplő érdekével kell számolniuk a komplex döntési folyamatok során. Ugyanakkor a közpolitika ciklikusságának elképzelésén alapuló közpolitikai elemzést olyan kritikák is érik, amelyek ezt a fajta elemzést túlzottan instrumentálisnak, a közpolitika diszkurzív jelentőségét figyelmen kívül hagyónak érzik. Rosen

---

<sup>1</sup> A jelen fejezet egyes részei korábban a Tudás és Politika (Berényi-Eröss-Neumann, 2013) című kötet előszavaként jelentek meg tömörebb formában.

(2009) például arra hívja fel a figyelmet, hogy a közpolitikák instrumentális szemlélete mellett inkább a közpolitikák szimbolikus jelentőségére kell fordítani a figyelmet, mivel a közpolitikákkal a döntéshozóknak sokszor nem is az az elsődleges céljuk, hogy megoldjanak egy adott problémát, hanem az, hogy átformálják a probléma társadalmi reprezentációját.

A közpolitika-alkotási folyamattal kapcsolatos probléma tehát kettős: egyrészt, a közpolitikai elemzések újabb generációi azt érzékelik, hogy a hagyományos, ciklikus leírás nem modellezi megfelelően a folyamatot. Ugyanakkor, ezzel összefüggésben, a „hagyományos” törvényalkotás mellett egyre erőteljesebben megjelent az igény a közpolitikákat tervező és végrehajtó aktorok körében különböző új, a közpolitikai döntéshozói akarat megvalósulását támogató irányítási formákra, mechanizmusokra és eszközökre, amelyek a közpolitikai akarat megvalósításának hatékonyabbá tételének ígéretével kecsegtetik a döntéshozókat és tanácsadóikat. A továbbiakban röviden vázolom a fent említett új jelenségekre és formákra vonatkozó politikai szociológiai elképzeléseket és állításokat. Az elméleti keret relevanciáját igyekszem minél több helyen nemzetközi – elsősorban: belga, skót, német, francia – közpolitikai példákkal is alátámasztani.

## **Közcselekvés**

A közpolitika szociológiai jellegű megközelítései – például az elsősorban a frankofón területen elterjedt közcselekvés (action publique; Comaille, 2004) koncepciója – azt hangsúlyozzák, hogy szemben a fent vázolt ötelemű, ciklikus felfogással, a közpolitika formálódása jóval összetettebb folyamat. A központi döntéshozó szerveken kívül nagyon sokféle aktornak van jelentős szerepe a közpolitika kialakulásában. Attól a társadalmi kontextustól sem szabad eltekinteni, amelyben a közpolitikát létre kívánják hozni, és amely alapvetően befolyásolja a közpolitikai lehetőségek tárházát. A közpolitika-alkotás hosszas és bonyolult folyamat tehát, és a fenti elméletek amellet érvelnek, hogy a közpolitikát nem érthetjük meg, és nem modellezhetjük helyesen, ha pusztán a döntés megszületésének pillanatát és a vonatkozó törvényi normát tartjuk szemünk előtt. Csak leszűkített értelmezést tesz lehetővé, hogyha a döntéshozatali folyamatot felülről lefelé irányuló, lineáris szabályozási láncolatként vizsgálnánk (erről bővebben lásd Delvaux és Mangez 2008). A közcselekvés szociológiája a közpolitikát időnként lényeges váltásokkal – paradigmaváltásokkal – tarkított, mégis alapvetően apró változások nyomán alakuló folyamatként tekinti, amelynek megértése nem lehetséges a közpolitika-alkotás társadalmi kontextusának figyelembe vétele nélkül. A közcselekvési megközelítésben fogantak azok az

elképzelések, amelyek egyenesen amellel érvelnek, hogy a közpolitikák már csak azért sem szakaszolhatók, mert voltaképpen sohasem beszélhetünk végleges közpolitikáról: azok mindig lezáratlanok, és állandó változásban vannak, hiszen a „lezárási szakaszban” voltaképpen kiigazítás, új program megalapozása történik.

Noha a politológia hagyományos tárgyait, mint például a jogszabály-alkotást a közpolitika szociológiája is lényegesnek tekinti, a szabályozás hagyományosan elemzett módjai mellett figyelembe veszi ugyanakkor az egyéb szabályozási eljárásmodokat, amelyek egyszerre több irányból (külső irányítás és önszabályozás), különböző kormányzási szintek találkozásában (nemzetközi, nemzetekfeletti, nemzeti, regionális, kistérségi, helyi) és különböző szektorokat összekötve (kormányzati, félkormányzati, önkormányzati és nem-kormányzati) fejtik ki hatásukat.

## **Társadalmi kontextus**

A közpolitikák szociológiai elemzése evidens módon hangsúlyozza, hogy a társadalmi kontextus nagymértékben befolyásolja, hogyan tud megvalósulni egy-egy elképzelés. Kontextus alatt itt olyan, alapvető adottságokat vagy szokásokat kell érteni, mint például azt, hogy egy társadalomban az általános politikai viselkedésre vonatkozó szabályok a konszenzusra való törekvésre, versengésre vagy konfliktusokra ösztönöznek-e inkább (Radaelli és Schmidt, 2004; Delvaux- Mangez, 2008:113). A formális, informális struktúrák, törvények ugyancsak erős hatással vannak az aktorok közös vonatkoztatási keretére és látásmódjára. Erre az egyik legszemléletesebb példa Európában a belga „konszociatív demokrácia” (Lijphart, 1977), ahol az egymástól élesen elkülönülő társadalmi „pillérek” közötti együttélési kényszer miatt a kompromisszumkeresés meghatározó eleme a közpolitikaalkotási folyamatoknak.

Nemcsak az adott társadalmi berendezkedés van hatással a közpolitika-alkotási folyamatokra és azok korlátaira, hanem bizonyos tekintetben útfüggőség is jellemzi a legtöbb társadalmat – a történelmi tapasztalatok, a múltbeli gyakorlatok és döntések „alakítják és kijelölik azt, amit megcsinálhatónak gondolunk a jelenben” (Mangez 2008:111).

A közpolitika történelmi meghatározottságát jól példázza a portugál közoktatásban az iskolavezetés szabályozásának története. A tanárok és a szakszervezetek számára ennek az ügynek szimbolikus jelentősége volt, és kapcsolódott a Salazar utáni demokratizálódási folyamathoz: az 1974-es forradalmat követő egyik első oktatási minisztériumi rendelet a tanárok által demokratikusan választott vezetőségekkel váltotta fel a régi rendszer által kinevezett iskolaigazgatókat. A rendelet (és a gyakorlat) azóta számos ponton, alapjaiban



változott meg, ugyanakkor az esemény szimbolikussága miatt a mai napig utalást tartalmaz a „demokratikus igazgatás” koncepciójára (Barroso-Menitra, 2009).

Az uralkodó politikai diskurzus típusa is befolyásolja, hogyan zajlanak a közpolitikai folyamatok. Radaelli és Schmidt (Radaelli és Schmidt, 2004:196-197) szerint alapvetően kétféle politikai diskurzus különböztethető meg. A koordinatív politikai diskurzus a közpolitika alkotók és egyéb aktorok közötti alkufolyamatot jelenti, míg a kommunikatív diskurzus a szélesebb közönség meggyőzésére irányuló diskurzus. A kétféle diskurzus természetesen nem zárja ki egymást, de a szerzők számos példát hoznak, amelyekkel amellett érvelnek, hogy adott kormányzási stílusok meghatározzák, hogy melyik válik az uralkodó típusú diskurzussá. Mint már említettem, Belgiumban, ahol az állam relatíve gyenge és a társadalmi pillérek (egyházi/világi), amelyek hiteken és értékválasztásokon alapulnak, autonómak, az oktatáspolitikai-alkotási folyamat nagyjából az érintett felek közötti állandó tárgyalások és kompromisszumkötések sorozataként írható le. Ezzel ellentétben az angolszász országokban a nyilvános konzultációs folyamatoknak nagy szerepük van a közpolitikaalkotásban. Erre kiváló példa az Angliától függetlenedő skót kormány, amely működését egy sor nyilvános konzultációval kezdte a legfontosabb közpolitikai kérdéseket illetően, beleértve az oktatást is. A konzultációs folyamatokban folytatott intenzív kommunikációs kampány a legszélesebb rétegeket célozta, s célja elsősorban az adott közpolitikában megjelenő új szemlélet („integrált gyermekügyi szolgáltatások”) megismertetése és elfogadtatása volt a társadalommal (Grek-Ozga-Lawn, 2009).

## **Nemzetközi hatások**

Nemcsak „belső” meghatározottságok, hanem „külső” hatások is érvényesülnek egy-egy közpolitika-alkotási térben. A nemzetközi szintén megjelenő ötletek, közpolitikák különböző közvetítő szereplők (mediátorok, tudásbrókerek) által eljutnak a nemzeti oktatáspolitikai területére, „kölsönözhetővé” válnak. Ez szélesebbre tárja a rendelkezésre álló lehetőségek horizontját, ötletek egész tárházát kínálhatja fel. Az is gyakori azonban, hogy a kölsönözhető fogalmak és ügyek hatása csak látszólagos a honi agendára, ez előbbieik valójában inkább csak legitimálják az utóbbiakat, s a rendelkezésre álló lehetőségek közötti válogatás tendenciózan zajlik: olyan közpolitikai eszközöket és módszereket kölsönöznek, amelyek beleilleszthetők az aktuális elképzelések közé.

A kölsönzés, a nemzetközi jó gyakorlatokra és példákra való hivatkozás gyakori, de nem probléma nélküli eleme a közpolitika-alkotási folyamatoknak. Gyakori, hogy egy jó gyakorlat

átültetése során nem veszik figyelembe a teljesen eltérő társadalmi kontextust két ország között, de ellenkező típusú problémákra is akadnak példák. A magyar közpolitika-alkotásban ilyen volt például, amikor, elsősorban az angolszász típusú oktatási rendszerekre hivatkozva, azok mintáját követve, létrejött a decentralizált oktatási rendszer. Politikai okokból a rendszerváltás időszakában (a felülről irányított államszocialista rendszerrel való teljes szakításra tett erőfeszítéseknek köszönhetően) azonban ezt nem kísérte semmiféle tanfelügyeleti vagy egyéb ellenőrzési rendszer átgondolt létrehozása, holott ez utóbbi legalább olyannyira fontos jellemzője volt az angol rendszernek, mint maga a decentralizáció.

A nemzetközi tér nemcsak közpolitikai eszközök és jogyakorlatok kölcsönzése révén nyomhatja rá bélyegét egy ország közpolitika alkotási folyamatára. A különböző nemzetközi vagy nemzetek feletti szervek saját közpolitikai irányvonalakat képviselnek, amelyeket direktebb vagy indirektebb eszközökkel igyekeznek érvényesíteni a különböző nemzeti közpolitikai terekben. A disszertáció folyamán többször lesz szó az OECD által létrehozott PISA vizsgálatok hatásáról a magyar közpolitika-alkotási térre. Ugyanakkor nemcsak a nemzetek feletti szervek által nyújtott oktatási víziók, hanem a finanszírozási módok, finanszírozási struktúrák átalakulása is erősen befolyásolhatja a nemzeti szintet. Különösen igaz ez Magyarországra, ahol fejlesztési források híján már az EU-csatlakozás előtt jellemző volt, hogy a különböző oktatási fejlesztések nemzetközi pénzekből valósultak meg (PHARE-programok). Ez a tendencia a 2004-es EU-csatlakozással erősödött. Ez nemcsak azt jelenti, hogy az EU-s fejlesztési irányelvek helyi értelmezése teremti meg annak a lehetőségét, hogy a magyar közoktatásban bármiféle fejlesztés végbe mehessen, hanem azt is, hogy létrejönnek új, az oktatás szektorán kívül eső intézmények, elsősorban a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, és az EU-s források tervezésével megbízott más szereplők, amelyek befolyásos aktoraivá váltak az oktatástervezésnek, közpolitika-alkotásnak.

### **Aktorok - Közpolitika a terepen**

A politikai szociológia figyelmeztet rá, hogy a közpolitikai folyamatokban résztvevő aktorok száma nem korlátozódik a központi szabályozásban szerepet vállaló bürokrátákra. Potenciálisan fontos aktorok lehetnek nemcsak parlamenti képviselők vagy helyi politikusok, hanem igen fontos szerepet töltenek be például a szakértők vagy tanácsadók, akiknek tudása akár közvetetten, akár közvetlenül, de megjelenhet a közpolitikai döntéshozásban.

A közpolitika szociológiai megközelítései azonban ennél jóval tovább merészkednek, és azt állítják, hogy a közpolitikák végeredményben a gyakorlati értelmezés során nyerik el valódi tartalmukat, ezért elemzésük nem érhet véget a kormányzati döntéshozatallal – a közpolitika valós következményei, eredményei és funkciói ugyanis csak a gyakorlatban, a hétköznapiakban tárulnak fel. Majone és Wildavsky (idézi: Freeman, 2009:431) szerint egyenesen arról van szó, hogy „amikor implementálunk egy közpolitikát, egyben meg is változtatjuk azt; az implementáció szükségképpen újraartikulálja a közpolitikát. A szó szerinti implementáció – szó szerint lehetetlen”<sup>2</sup>. A kiinduló közpolitikai szándék ugyanis a különböző színterek és aktorok kölcsönhatásának nyomán alakul, s ennek a hosszas iteratív folyamatnak az eredményeképpen jön létre a szabályozás, s a helyi szintű alkalmazás; végeredményben pedig ezt tekinthetjük a közpolitika gyakorlatának. A közcselekvési megközelítésből szervesen következik, hogy a helyi szereplők jelentősége mellett nem mehetünk el szó nélkül. Ezek a helyi szereplők maguk is tevékeny aktorok, csakúgy, mint a közcselekvés „kitalálói”, hiszen tulajdonképpen ők valósítják meg a közpolitikát, ők ültetik azt át a gyakorlatba. A megvalósítás során értelmezik, jelentést tulajdonítanak a közpolitikai elképzelésnek, „lefordítják”, a saját helyi viszonyaikhoz igazítják azt.

A közpolitikai gyakorlat kiemelten fontos szereplői az „utcaszintű bürokraták” (Lipsky, 1980), azaz, a közpolitikát ténylegesen a gyakorlatba átültető állami alkalmazottak, mint például a tanárok vagy a szociális munkások. Az aktoroknak ez a csoportja az, amely a szabályozást értelmezve és alkalmazva, rendszeresen találkozik a közpolitikai célcsoportokkal, s a közcselekvés ezekben a hétköznapi találkozásokban, például a tantermi értelmezési munka során (Ball, 1997) teljesedik ki. Ebben a megközelítésben az iskolai (vagy éppen a kórházi) valóság olyan diszkurzív kontextusként elemezhető, ahol a közpolitika nap mint nap megtörténik és új értelmet nyer (Bowe et al, 1992: 23).

A politikai döntéshozatalnak van egy további szereplői köre, noha nem rendelkeznek a szakértői pozícióhoz hagyományosan szükséges tudományos háttérrel, mégis fontos szereplőivé válhatnak a közpolitikai folyamatoknak. Ezek az új résztvevők sokszor a közpolitika tényleges érintettjei: a betegek, tanulók, szülők, felhasználók, általában a szakpolitikai „célcsoportok”. A felhasználók bevonhatók a közpolitikai folyamatba, ekkor hozzáadott értékük nem a szakértők hagyományosan vélelmezett objektivitásában, hanem éppen ellenkezőleg, szubjektivitásukban rejlik. Nem kívülről és felülről, hanem belülről ismerik azokat a problémákat, amelyekről beszélnek. Személyes tapasztalataikkal

---

<sup>2</sup> saját fordítás

hozzájárulhatnak a döntések legitimitásához és életszerűbbé képesek tenni azokat. Ugyanakkor, sokszor, még ha nem vonják is be őket a döntési folyamatokba, még ha azok a „fejük felett” születnek is meg, a terepen ők maguk is részeseivé válnak a közpolitikai folyamatnak, s re- de akár proaktív viselkedésükkel (amire a legszemléletesebb példa a szabad iskolaválasztás) alapvetően hozzájárulhatnak a közpolitikai folyamat megvalósulásához.

## **Színterek**

A közcselekvési megközelítés hangsúlyozza, hogy a közpolitika egyszerre több különböző szinten (szcénán) alakulhat. Ezen szintek némelyike része a hagyományos bürokratikus szervezeteknek, de jelentős részük egészen más formában jött létre.

Új szereplők bevonása sokszor új típusú politikai szintek megjelenésével (pl. deliberatív jellegű konzultációk megszervezése) lehetséges, amelyek intézményes formában teszik lehetővé az együttműködést viszonylag nagyszámú „társadalmi partnerrel”. Ellentétben a modern democráciák egyes alapintézményeivel (pl. parlament), amelyek felállítása és működés módja tekintetében igen sok előírás, alkotmányos kötöttség érvényesül, a szóban forgó intézmények létrejötte és működése általában kevésbé szigorúan szabályozott. Ez azzal a következménnyel is jár, hogy egyes szereplők, főként a végrehajtó hatalom birtokosai jelentős szabadsággal rendelkeznek tekintetben, hogy milyen összetételű, működés módú grémiumokat hoznak létre, illetve milyen jogosítványokkal, erőforrásokkal látják el ezeket.

## ***Új irányítási eszközök – Neobürokrácia, posztbürokrácia?***

A szakpolitika-alkotás irányítási eszköztárában végbemenő egyik igen jelentős változás az volt az elmúlt néhány évtizedben, hogy új típusú irányítási formák jelentek meg. Ezen új eszközök közül jónéhány eredetileg a nemzetekfeletti közpolitikai térben (pl. OECD, EU, Világbank, stb) született meg, s elsősorban arra hivatottak, hogy az egy-egy közpolitikai területről előállított tudástermelés révén ösztönözzék a nemzeti kormányokat, hogy a nemzetközileg vagy a nemzetekfeletti szervek által elvárt normákhoz igazítsák működésüket. Ezekkel a közvetett eszközökkel kapcsolatban a közpolitikai elemző szakirodalom „puha” kormányzási eszközökről beszél (pl. Grek et al, 2009), hiszen alapvetően nem kötelező érvényű előírások formájában, hanem diskurzus-alakító erejüknek köszönhetően tesznek jelentőségre szert a nemzeti oktatáspolitikai térben. A nemzetekfeletti szervek „puha” eszközei mellett a nemzeti oktatáspolitikai térre is egyre inkább jellemző, hogy az elérni kívánt célokat sokszor közvetett módokon, különböző, nem jogszabályi eredetű szabályozóeszközök (pályázatok, benchmarkok, indikátorok, jó gyakorlatok terjesztése stb.) felhasználásával igyekeznek kikényszeríteni, ezért

ezeket (egyéb jellegzetességeiktől függően) neo- vagy posztburokratikus irányítási eszközöknek nevezzük (Maroy, 2007).<sup>3</sup>

A neobürokratikus törekvések összefoglaló jellemzésére alkalmas az „új közmenedzsment” (‘New Public Management’, NPM) fogalma. Az NPM eljárásait a politikai aktorok a vállalati irányítás eszköztárából (pl. indikátor, jó gyakorlat, protokoll, benchmarking) kölcsönzik, a hatékonyság maximalizálására törekvő piaci szemléletű irányítási elveket egyre szélesebb körben alkalmazzák a közszektorban (Hood 1991). Az új közmenedzsmentben a hagyományos bürokratikus irányítási szemlélet találkozik a hatékonyságra való törekvéssel. A neobürokratikus eljárások jellemzője, hogy ellentétben a hagyományos, elsősorban törvénykezés-alapú szabályozási eljárásokkal, az elérni kívánt célokat nem, vagy nem pusztán jogszabályok útján, hanem sokszor közvetett módokon, különböző, nem-jogszabályi eredetű szabályozó eszközök (pályázatok, benchmarkok, jó gyakorlatok terjesztése, stb.) beiktatásával kényszeríti ki. Mindez jellemzi a neo-bürokratikusságtól megkülönböztetendő posztburokratikusságot is, ebben a szemléletben ugyanakkor az ellenőrzés, a kikényszeríthetőség szem előtt tartása mellett fontos szerepet kap a koordináció, a kooperáció és a hálózatoság is.

A bürokratikus szabályozás esetében a szabályozó erő a hierarchiában betöltött pozícióhoz köthető, és az eljárások standardizáltak, írásban rögzített szabályozáshoz kötöttek, ami gyakran vezet rutin eljárások kialakulásához, a hangsúly a külső és a közvetlen ellenőrzésen van. A posztburokratikus szabályozás esetében, mivel a legtöbb feladat és tevékenység erősen tagolt, döntő szerepe van a koordinációnak; az irányítást nem egy külső ellenőrző szerv kényszeríti ki, az ellenőrzési feladatokat delegálják, a bizalom és a személyes elkötelezettség kulcsszerepet kap. A posztburokratikus szabályozásban az információ és a tudás szerepe felértékelődik a közpolitikai folyamat során. A posztburokratikus oktatásirányításra szolgáltató példát a kvázi-piacok (szabad iskolaválasztás) és az értékelő állam (mérés-értékelés, elszámoltathatóság) egyre erősödő szerepe az oktatásban.

Annak a két nemzetközi kutatásnak a tapasztalata alapján, amelyek eredményeit disszertációmban felhasználom, megfogalmazódott az a hipotézis, amely a bürokratikus és a

---

<sup>3</sup> Itt érdemes megjegyezni, hogy az „új” eszközök megjelenéséről beszélve nem gondolhatjuk, hogy ilyen típusú irányítási eszközök ne léteztek volna a modern államigazgatás megjelenését megelőzően is. Hiszen Michel Foucault például a modern állam genealógiájának vizsgálatában a 18. századdal kapcsolatban beszél a „kormányzás taktikájának” (Foucault, 1998: 113) megjelenéséről, azaz, arról, hogy megjelenik az a gondolat, hogy nem a törvény útján, hanem praktikus taktikák révén – azaz, különböző közvetett eszközökkel lehetséges a leginkább a kormányzás.

poszt-bürokratikus szabályozás közti elmozdulással foglalkozik: eszerint a szakpolitikai folyamatokban egyre jellemzőbb tendencia a poszt-bürokratikus szabályozási eljárások megjelenése (Maroy, 2007).

A szakirodalom a posztbürokratikus szabályozóeszközöknek legjelentősebb típusaként tekint az úgynevezett információs típusú szabályozóeszközökre. Ezek új tudásformák termelése, bevezetése és elterjesztése révén járulnak hozzá a közpolitikai szabályozáshoz. Abban a meggyőződésben, hogy a mérés, az információszerzés javítja a kormányzás hatékonyságát, a döntéshozók egyre részletesebben informálódnak a közpolitikai területek különböző aspektusairól. A posztbürokratikus szabályozásban az információ és a tudás maga is szabályozó tényezővé válik: a mérési, értékelési eredmények például a közpolitika érintettjeit informálják saját működésükről, lehetővé teszik a mások működésével való összehasonlítást és arra is hivatottak, hogy elősegítsék a működés megváltoztatását (hatékonyabbá tételét) is. A továbbiakban a tudást mint a közpolitikai szabályozás egyre inkább felértékelődő eszközét tanulmányozom részletesen.

## **Tudás és politika**

A tudás mint társadalomigazgatási tényező szerepe fokozatosan értékelődött fel az elmúlt évtizedek során. A modern társadalmak kialakulását vizsgáló művében Wagner (1994) hivatkozik arra a szociológia által jól ismert jelenségre, hogy a korábban a társadalmi folyamatok kordában tartására képes olyan általános jellemzők, mint például a társadalmi bizalom vagy a társadalmi biztonság hagyományos formái felbomlottak a modernizációs folyamatok hatására. Wagner szerint ebben a modernizációs folyamatban a társadalomtudományok segítségével az objektivitásra törekvő tudás vált a hagyományos formák helyett olyan fontos osztályzási kritériummá, amelyen keresztül a modern individuumot felügyelhető és szabályozható.

A közpolitika-elemző szakirodalom a politikával kapcsolatos tudástermelésnek két típusát különbözteti meg (vö. Gibbons et al, 1994). 1. típusú tudástermelés alatt azt értjük, amikor tudás és politika kapcsolata egyirányú: a hagyományos diszciplináris keretek között termelt tudást a politika – ha kívánja – felhasználja. Gibbons és szerzőtársai szerint tudás és politika fenti, lineárisnak elképzelt kapcsolata helyett a huszadik század közepétől a közpolitika-alkotás valósága sokkal inkább a 2-es típusú tudástermelés modelljével ragadható meg. Eszerint a tudástermelés jellemzően interdiszciplináris, problémaorientált és kontextusfüggő, vagyis a

politikával kölcsönös függésben jön létre, reagálva arra a politikai elvárásra, hogy a kutatás politikailag releváns témákat feldolgozva, könnyen alkalmazható tudást, tudásokat állítson elő.

Hangsúlyozottan tudásokról és nem tudásról beszélünk, hiszen érdemes különbséget tenni a különböző típusú tudások között is. Megkülönböztetünk tudományos, laikus (a közpolitika érintettjeinek tudása), hallgatólagos (nem verbalizált, gyakorlatban szerzett és továbbadott tudás esetünkben pl. az államigazgatás működéséről) és gyakorlati (pl. a döntéshozó terepismerete) tudásokat. Egy-egy közpolitika esetén mindezen tudásokat és tudások hordozóit érdemes figyelembe vennünk.

A tudás nem függetleníthető létrejöttének körülményeitől, a tudás sem objektív és hatalommentes. Ellenkezőleg, aszimmetrikus hatalmi viszonyok közepette jön létre, érdekektől vezérelt, társadalmilag beágyazott, és egyenlőtlenségektől terhelt.

A tudás nem is állandó. A személyközi interakciók egyik közegből a másikba történő áramlása során más és más formában, más és más jelentésárnyalattal jelenik meg. Ezt az áramlást segítik elő a tolmácsok, adatközlők, „tudásbrókerek”, akik mind a politikában, mind a tudástermelés mezőjében kiismerik magukat, közvetítő szerepben a két rendszer határán működnek. Ezeknek a „brókereknek”, a politikai szakértőnek, a tanácsadónak értenie kell mindkét rendszer nyelvén, tudnia kell tolmácsolni a felek között. A tartalom a közvetítés folyamán szükségképpen módosul.

A tudásra mint a kormányzás fontos eszközére irányuló elképzelések nem újkeletűek, s nem is állítják azt, hogy ez a jelenség csupán az elmúlt évtizedekben jelent meg a kormányzási eszköztárakban. Michel Foucault a statisztikák kormányzási szerepének elemzésekor például egészen a 17. századig megy vissza okfejtései során (Foucault, 1998). Ugyanakkor az a folyamat, amelynek során a tudás politikával kapcsolatos szerepe fokozatosan értékelődött fel, a 20. század második felében nemcsak erőteljesebbé, hanem a politikai diskurzusban is explicitté vált és egyre hangsúlyosabb szerepet kapott.

Ezzel kapcsolatban érdemes felidéznünk Jürgen Habermas téziséét a modern kapitalista társadalmak legitimációs válságairól (Habermas, 1994). Habermas azon a véleményen van, hogy a modern kapitalista államokban a 20. század második felére felbomlottak azok az alapvető ideológiai összetartó erők és értékrendek, amelyek korábban biztosították a hatalom legitimitását az alattvalók/polgárok körében. Habermas azt állítja, hogy a legitimációs krízis ellensúlyozásaképpen több új jelenség született, ezek egyike a jóléti állam, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy a politikai élet egyre erőteljesebb és aprólékosabb szabályozása (ez

tulajdonképpen a weberi bürokratikus legitimitás-elmélet felfokozásaként is értékelhető) is ennek az újfajta legitimációs kényszernek köszönheti létét. Ha, követve Habermas gondolatmenetét, a világnézetek és az ideológiák immár nem szolgálnak kellő legitimitással a politika számára, akkor nyilvánvalóan fokozottan igaz ez a jelenség a szakpolitika-alkotásra nézve. Valószínűleg éppen ezzel a jelenséggel köthető össze az, hogy a tudás, mint a szakpolitikákat legitimáló eszköztár ekkoriban válik a közpolitikai diskurzus hangsúlyos elemévé. A 20. század 70-es, 80-as éveiben Nyugat-Európában és az angolszász világban egyre inkább tapasztalható volt a „társadalom mérnökeibe vetett bizalom” gyengülése, s, elsőként az angolszász közpolitikai szintéren, megjelent az az igény, hogy a közpolitika-alkotás ne tervezésen, hanem azon alapuljon, hogy „mi működik” (Davies HTO, Nutley SM, Smith PC, 2000). Ily módon alakult ki a „tényeken/bizonyítékokon alapuló közpolitika-alkotás” fogalma, amely egyértelmű módon demonstrálja a tudásra irányuló közpolitikai igényt, s amelyre az egyik legismertebb példa a „No Child Left Behind” amerikai programja, amely a tanulói eredményességet mérve, tehát az oktatási rendszer működésének konkrét, számszerűsíthető bizonyítékai alapján értékelte az intézmények munkáját és megpróbálta a kutatási eredmények alapján eredményességüket növelni. A bizonyítékon alapuló közpolitikaalkotás sok helyen egyértelmű modernizációs törekvésekkel fonódik össze.<sup>4</sup>

A tényeken alapuló oktatáspolitikai iránti igény a hazai közoktatáspolitikai diskurzusnak is bevett formulájává vált az elmúlt évtizedek során (Halász, 2009). A módszer megfogalmazói nemcsak a tervezéssel állítják szembe a működőképességet, hanem az ideológián alapuló közpolitika-formálással a tudáson alapuló közpolitika-alkotást is, azaz, a tudáson alapuló közpolitika-alkotást implicite ideológia-mentesnek tételezik fel.

A közpolitika szociológiájával foglalkozó szakirodalomban számos példát találunk azonban arra, hogy a tudás és a számok nem minden esetben jelentik egyben az objektivitás biztosítékát is. Gauthier és Gouvello (2010) a francia közoktatáspolitikai tanulmányozása során például arra a következtetésre jutott, hogy a francia oktatási kormányzat számára, amely elsősorban a már rendelkezésre álló igen kiterjedt és nagy mennyiségű statisztikai adatot használta fel döntései megalapozásához a szerzők által vizsgált közpolitikai folyamatban, a statisztikák létrehozásának és felhasználásának elsődlegességét más tudásformákhoz képest nem az objektivitásukba vetett hit, hanem leginkább pusztán az magyarázza, hogy létrehozásuk egyszerű és relatíve gazdaságos (Bajomi et al, 2010:45). A számok mindenhatóságával

---

<sup>4</sup> Ennek egyik legjobb példája a Blair-kormány 1999-es kiáltványa az Egyesült Királyságban, amely a hangzatos, „A kormányzás modernizálása” [Modernising Government, 1999]) nevet kapta.



kapcsolatban nem árt észben tartanunk azt sem, hogy a rendelkezésre álló felhalmozott tudást, amelynek egésze esetleg valóban akár pontos képet is adhatna egy-egy szakpolitikai területéről, a legtöbbször, akár ideológiai, akár pusztán praktikus okokból, valójában csak igen szelektíven használják fel. Egy belga közpolitikai kutatás eredményei alapján arra hívják fel a figyelmet a kutatók, akik azt is kiemelik, hogy „a tudástermelés és tudásátadás továbbra sem intézményesült igazán és nagymértékben függ a tudástermelők és tudásfelhasználók egyéni elképzeléseitől” (Mangez et al, 2009:107).<sup>5</sup>

A tudás létrehozását és felhasználását torzíthatják további tényezők is. Franciaországban például, a már említett hatalmas mennyiségű adatot maga az állam gyártja. Emiatt az állami szereplők igénye kifejezetten alacsony arra, hogy a bőségesen rendelkezésre álló adatok mellett további, nem állami forrásból származó tudásokat, kutatási eredményeket keressenek és vegyenek figyelembe. Ilyen esetekben a tudás könnyen válik túlegyszerűsítetté, a tudástermelés pedig könnyen válhat pragmatikus megfontolások által befolyásoltta (Gauthier és Gouvello, 2010:64-66).

A rendelkezésre álló statisztikák felhasználása társadalmanként különbözhet sok egyéb tekintetben is: miközben a legtöbb társadalomban az adatok, statisztikák formájában rendelkezésre álló tudás egyik fő célja az átláthatóság és az elszámoltathatóság, és ezért ezek teljesen nyilvános adatok, más esetekben, például a már többször idézett Belgium esetében, ahol a „diszkréció logikája” a társadalom osztottságából következik, az adatok nyilvánosságra hozatala elé sok akadály gördül. Hasonlóan nem volt mindig evidens Magyarországon sem, hogy például a disszertációban később részletesebben elemzett Országos Kompetenciamérés adatai nyilvánosságra kerülhetnek-e vagy sem.

Ugyanakkor, ha az adatok nyilvánosak, akkor a belőlük kinyerhető tudás nemcsak a döntéshozókat informálja annak érdekében, hogy bölcs döntéseket tudjanak meghozni, hanem a döntésekben érintettek elé is tükröt tart: sokszor másokkal való összehasonlítás formájában, az érintettek által korábban figyelembe nem vett, vagy fontosnak nem tartott kritériumok alapján informálja őket saját működésükről, s ezáltal ösztönzi őket jövőbeni cselekvésekre.

Az ilyen eszközöket tudásalapú szabályozó eszközöknek nevezi a szakirodalom (Salamon, 2002), s fő funkciójuk, hogy egy bizonyos fajta, jól körülhatárolható tudást terjesszenek el annak érdekében, hogy az adott közpolitikai tér szereplőinek viselkedését befolyásolják. A tudás alapú szabályozó eszközök sok esetben számok formájában jelennek meg. A számok

---

<sup>5</sup> Saját fordítás

oktatáspolitikai jelentősége elsőként a nemzetközi térben mutatkozott meg, s ennek nyomán a „kilencvenes évektől kezdve a rangsorolás és a különböző összehasonlító adatsorok az oktatási szervezeteken belüli innovációk és változások fontos közpolitikai eszközeivé váltak” (Steiner–Khamisi 2003:2).<sup>6</sup>

Vajon ezáltal létrejön-e a tényeken alapuló közpolitikaalkotást hirdető döntéshozók és tanácsadók által megálmodott, ideológiamentes (és pragmatikus) döntéshozatali folyamat? Aligha, elég, ha arra gondolunk, hogy mit mondanak a „tudás alapú társadalmak”, az „információs társadalom” szociológiai elméletei az adat, az információ és a tudás fogalmai közötti különbségekről, amikor is hangsúlyozzák ezek kontextus-függőségét. Információ ugyanis éppen azért jöhet létre, mert valamilyen különbség hordozójaként jelenik meg egy adott rendszer egyéb elemeihez képest, s a rendszer szabályainak megfelelő módon van kódolva. Ezek szerint az elgondolások szerint az információ, s az ezen alapuló tudás tehát rendszer-függő, csak az adott rendszeren (pl. az orvostudományon) belül lehet értelmezni, s nem jöhet létre a különböző rendszerek közötti, torzítások nélküli információcsere. Amint egy másik rendszerbe kerül át az információ, ott pusztá adattá válik, amelyet ez a rendszer a saját szabályainak megfelelően kódol újra, s így válik új információvá. (Nassehi et alii, 2007). Azaz, a fordítási folyamat során az információk, mégha „rég nevükön” is illetik őket, valójában megváltoznak: nem ugyanazt a jelentést hordozzák a különböző tudásterületeken belül. Ilyesmire az oktatás területén szemléletes példát nyújtanak a különböző pszichológiai eredetű elnevezések, amelyek azonban az oktatási közegbe átemelődve tanulási problémákká kódolódnak át. Legtöbbjük nem kizárólag iskolai, hanem orvosi kategóriaként jelenik meg a hétköznapi használat során, s úgy tűnhet, mintha a terminológiát a gyógypedagógia, majd az általános iskola látszólag csak mintegy kölcsönvette volna azáltal, hogy alkalmazni kezdte (ide tartoznak a fogyatékoságok, pszichiátriai zavarok, motoros diszfunkciók, s a részképességszavarok is). Nikolas Rose szerint ugyanakkor például maga a „fejlődés”, illetve a „normális fejlettségi szint” pszichológiai fogalmai is sokat köszönhetnek az iskolának mint olyan intézménynek, amelyben lehetségessé vált egyszerre sok hasonló korú gyermek vizsgálata, s eredményeik egymáshoz képesti elemzése. Hiszen az, hogy mi tekinthető normálisnak, s mi az ettől való eltérésnek, csak bizonyos esetszámon felül, megfelelő számú „átlagos” eset jelenlétében világlik ki, s csak így válnak a gyakorlatban is alkalmazhatóvá, s statisztikailag értelmezhetővé a rendellenességek leírására szolgáló kategóriák (Rose, 1996).

---

<sup>6</sup> Saját fordítás

Mindez ismét csak óvatosságra kell, hogy intsen azokkal az elképzelésekkel kapcsolatban, amelyek a tudás és a számok mindenhatóságát, de-ideologizálhatóságát hangsúlyozzák.

A számok objektivitásába vetett hittel kapcsolatban szintén érdemes Nikolas Rose-t idéznünk. Rose arra figyelmeztet, hogy az objektivitás látszatát hordozó számok valójában éppoly értékterheltek lehetnek, mint bármely, más alapokon nyugvó közpolitikaalkotás: „a számok teszik lehetővé és ellenőrizhetővé a kormányzás modern formáit [...]. Nemcsak a számok tűnnek egyre nélkülözhetetlenebbnek a politika és a kormányzás számára, de egyben újrarájzolják a politika és az objektivitás közötti határvonalat is, amennyiben az ítéletek meghozását, a prioritások kijelölését és a források elosztását automatikusan meghatározó technikai mechanizmusokként tűnnek fel” (Rose, 1999:198-199).<sup>7</sup>

A „politikus számok” (Rose id. mű) avagy a „számok általi kormányzás” (Grek és Ozga, 2008) felé történt elmozdulás legszembeütőbb példája az OECD PISA-vizsgálata, amely egyszerűen megfogalmazott üzeneteivel és könnyen kommunikálható eredményeivel tett már-már egyeduradalomra szert a nemzetközi, és számos nemzeti oktatáspolitikai diskurzus-térben.

De nemcsak adatbázisokon és számokon keresztül tud a tudás érdemben befolyásolni egy-egy közpolitikai területet. Erre példa a 2000-es évek elején Skóciában létrejött „integrált gyermekügyi szolgáltatások” megszületése, amelynek egyik fontos lépéseként a létrejövő integrált tudás felülírta a hagyományos, gyermekekkel kapcsolatos (pl közoktatásra, szociális, egészségügyi szektorra tagolódó) tudások struktúráját, s eképpen a létrejövő „új tudás” alapvető hatással van a közpolitikai gyakorlatra is: az elszámoltathatóságot központba állító új közpolitikai elképzelés tulajdonképpen az új tudás megjelenésének és terjedésének köszönhetően tud a gyakorlatban megvalósulni a kutatási beszámolók szerint (Grek et al, 2009:16-17).

### ***Diskurzusok, narratívák, gyakorlatok***

Mivel alapvetően a közpolitikákat társadalmi jelentésük szempontjából kívánom elemezni, ezért disszertációmban kiemelt szerepet szánok a *szövegeknek*: a közpolitikáknak mint szövegeknek, s a közpolitikákkal kapcsolatosan kialakuló szövegeknek. Azaz, a közpolitikák elemzése során a közpolitikai diskurzust is elemezni kívánom. A diskurzusnak számomra az a Michel Foucault nevével fémjelzett jelentésárnyalata meghatározó, amely diskurzus és hatalom viszonyára helyezi a hangsúlyt.

---

<sup>7</sup> Saját fordítás

Foucault szerint a diskurzusok elemzésének azért van kiemelt szerepe a történettudományban és a társadalmi változások értelmezésében, mert a diskurzusok kimondatlan, ámde nagyon is erős szabályai („a diskurzus rendje”) határozzák meg, hogy milyen társadalmi jelenségek hogyan és miként tudnak létrejönni, milyen jelentésekkel ruházódnak fel alakulásuk során. A diskurzus egyrészt közvetíti a hatalmi elvárásokat, ugyanakkor azáltal, hogy kijelöli a lehetséges és a nem lehetséges tartalmakat, a hatalom létrehozója is egyben: „... a diskurzus nemcsak egyszerűen tolmácsolja a küzdelmeket és az uralmi rendszereket, hanem érte folyik a harc, érte dűl a küzdelem; tehát a diskurzus az a hatalom, amelyet az emberek igyekeznek megkaparintani”. (Foucault, 1991:869-870 ) Foucault diskurzus-elmélete olyan értelemben ugyanakkor nem kritikai, hogy rámutat: tudás és hatalom, diskurzus és hatalom fenti kapcsolata nem küszöbölhető ki: „... a diskurzus előtt nincs prediszkurzív viselkedés...[...] A diskurzust olyan erőszakként kell felfognunk, amit a dolgokon követünk el, mint valami általunk a dolgokra erőszakolt gyakorlatot, és a diskurzus eseményei e gyakorlatban találják meg szabályszerűségük elvét.” (Foucault 1991: 879)

A diskurzusok, s különösképpen a diskurzusban végbemenő hangsúlyváltások elemzését azért is tartom kiemelten fontosnak a közpolitikák szociológiai elemzése során, mert hipotézisem szerint ezek a váltások sokszor egyben politikai programok és kormányzási eszközök váltását is jelzik, illetve magyarázzák. A diskurzus hangsúlyváltásainak egyértelműen van időbeli dimenziója, de félrevezető lenne, ha éles cezúrák által megkülönböztethető, időben egymást követő szakaszok határoló elemeiként fognánk fel őket. Egy diskurzus különböző elemei – mint az oktatási diskurzusban a továbbiakban tárgyalandó autonómia, a minőség, a bizonyítékok fogalmi – egyszerre lehetnek jelen a diskurzusban, azonban a diskurzus hangsúlyai változnak, s ennek megfelelően hol egyik, hol másik elem kerül előtérbe.

Ráadásul, a diskurzus változásai sosem varázsütésszerűen mennek végbe. Ez már csak azért is evidens, mert a közpolitika-alkotás egyszerre sok szintéren zajlik, sokféle szereplő alakítja, akikre többféle elem hathat a nemzetközi diskurzusból is; s a változások nem egyszerre jelennek meg mindenhol. Az időbeli szakaszolás ezért főképp heurisztikus értékű lehet, azt azonban jól érzékelteti, amikor a sok szakaszon átívelve az apró hangsúlyváltások nagyobb léptékű változássá állnak össze. Az uralkodó diskurzus alapvető tulajdonságai és a diskurzuson belül végbemenő változások tulajdonképpen csak bizonyos távolságból, az előzményeket és a következményeket egyszerre figyelembe véve világlanak ki.

A diszkurzív megközelítés a változásokat nem a hagyományos kronológia szerint megfigyelhető és egymás után folytatódólagosan bekövetkező eseménysorokban keresi. Egy-egy

jelenség vagy fogalom kialakulásának elemei az idő és a tér különböző dimenzióiban léteznek, de nem feltétlenül ragadhatók meg folytonos történetként. A foucault-i diskurzuselemzés oktatási és oktatáspolitikai relevanciáját elemezve Popkewitz és Brennan (1998:15) a tömegoktatás kialakulásáról például azt írják, hogy az „19. századi találmány, amely a társadalmon belüli különféle, egymáshoz képest többé-kevésbé autonóm módon működő jelenségek együttes hatásából emelkedett ki. Az osztálytermi tanítás módjaiban bekövetkezett változásokkal egyidőben születtek meg az első tanárképző intézmények, a modern egyetemek, alakultak ki a társadalomtudományok és a pszichológiai diszciplínája. Ezen jelenségek pedig éppen akkor zajlottak, amikor a tömegoktatás új intézményeinek igazgatására hivatott modern állam gyökerei is kialakultak. Ugyanebben az időben jelentek meg olyan elképzelések, amelyek a személyek „oktathatóságát” járták körül: a gyermekkor, az osztályterem és az iskolaigazgatás kérdései.”<sup>8</sup> Az ilyen, egymástól viszonylag függetlenül megjelenő jelenségek (mint a fent idézett esetben a pszichológia, a modern állam, és a tanárképzés rendszere) egymásra hatva, egymással kölcsönhatásba kerülve járulhatnak hozzá új intézmények (modern tömegoktatás), és diszkurzív váltások születéséhez.

A politológia diszkurzív institucionalizmusnak nevezett irányzata Foucault nyomdokain haladva a diskurzust a politikai cselekvés fontos elemének tekinti. „A diskurzus képes lehet arra, hogy a technikai és tudományos érveléseket telehintse olyan, általában is jobban felfogható narratívákkal, amelyek passzolnak a szakértők esemény- és emblematisztikus esetelemzéseikhez, de még a katasztrófa-forgatókönyvekhez is, amelyek aztán kényszerítő erejű történeteket generálnak az aktuális problémák okairól, valamint arról, hogy mit kell tenni azért, hogy helyrehozhassuk a dolgokat, illetve arról, hogy e történetek miképpen illeszkednek a társadalmat megalapozó értékekhez.” (Schmidt, 2010:47). Azaz, Michel Foucault felfogásához hasonlóan, a diszkurzív institucionalizmus azt hangsúlyozza, hogy a diskurzus jelentősége abban rejlik, hogy kijelöli azt, hogy mit lehetséges és mit nem lehetséges elképzelni, kimondani egy adott politikai térben.

Az oktatáspolitikai fentiekhez hasonló szellemiségben fogant elemzésére a magyar oktatáspolitikai-kutatás közelmúltjában is találhatunk példát: Lukács Péter 1994-ben megfogalmazott hipotézisében például arról ír, hogy „az oktatáspolitikai változások irányát egy-egy adott időszakban alapvetően befolyásolja, hogy van-e az adott időpontban valamifajta uralkodó eszme, paradigma, amely a politikák megfogalmazásakor az oktatásügy

---

<sup>8</sup> saját fordítás

megváltoztatására irányuló kezdeményezések hivatkozási alapjait, a célok kijelölését orientálja, s a szereplők nyilvános mozgásterét megszabja” (Lukács, 1994:14).

A disszertáció egyik fő kérdése arra vonatkozik, hogy az általam elemzett szakpolitikák milyen oktatáspolitikai narratívákból fakadnak, s mindezek az oktatáspolitikai narratívák miféle oktatáspolitikai diskurzusban jönnek létre, s hogyan építik tovább ezt a diskurzust. Kérdés az is, hogy hogyan függ össze közpolitikai és politikai diskurzus, s hogy végső soron hogyan épülnek fel a diskurzív térben a szakpolitikák, s hogyan hatnak ezek aztán vissza a diskurzusban megjelenő uralkodó narratívákra.

A diskurzust a szónak a lehető legtágabb értelmében alkalmazva ugyanakkor a közpolitika-alkotást nem pusztán mint diskurzív aktusok eredményét vizsgálom, s nem csak az érdekel, hogy milyen hatások hozzák létre, hanem az is, hogy milyen hatása van a közpolitikának a hétköznapi életre, azaz, disszertációm témája kiterjed a közpolitika gyakorlatának vizsgálatára is.

## ***A barkácsolás mint értelmezési keret***

A fentiekben szó esett a közpolitika-alkotási folyamatok színtereiről, szereplőiről, az uralkodó diskurzus jelentőségéről, a közpolitikai folyamat társadalmi és nemzetközi kontextusáról, és azokról az új típusú irányítási eszközökről és tudásmódokról amelyek a közpolitika elemző szakirodalom szerint egyre befolyásosabbá válnak a közpolitika alkotási folyamatokban. Azt, hogy hogyan állnak össze a szereplők elképzelései közpolitikává, a *közpolitikai barkácsolás* fogalma segíthet modellezni.

A tudásalapú kormányzás igénye nem jelenti azt, hogy a korábbi közpolitika-alkotási gyakorlatokhoz képest racionalizáltabb tervezés készíti elő a közpolitikákat. A racionális tervezés helyett egy ettől teljesen eltérő értelmezési keret segíthet megérteni a különböző közpolitikák létrejöttét. A kultúratudományban használt barkácsolás (bricolage) fogalma vihet mindehhez közelebb. Lévi-Strauss (Lévi-Strauss, 1962) a barkácsoló szemléletét és helyzetét a mérnökével állítja szembe. A mérnöki/tudományos gondolkodást az elmélet, a terv vezérli, a barkácsolót azonban az, hogy milyen eszközök és alapanyagok állnak rendelkezésére. Ismereteit nem tágítja, a meglévők összerendezéséből kell levonnia következtetéseket, vagy további, új tudásokat alkotnia – azaz „barkácsolnia”.

Lévi-Strauss elképzelésének komoly utóélete van a politikatudományi, közpolitika-elemzői irodalomban. Freeman értelmezése szerint a barkácsoló a különböző eszközöket és

alapanyagokat „jártában-keltében” összegyűjti, gondosan megőrzi őket, hogy majd idővel felhasználja. Mindezek az eszközök és alapanyagok „magukon viselik korábbi alkalmazásuk körülményeit, de nem egyértelműen behatárolható további használatuk köre és módja, nincsenek teljeskörűen értelmezve, manipulálhatók és felhasználhatók a legkülönbözőbb célokra. Nemcsak az eszközök beválogatásának módjában játszik fontos szerepet a barkácsoló célja, hanem magát a célt is alakíthatják a rendelkezésre álló eszközök és alapanyagok” (Freeman, 2007:486)<sup>9</sup>. Freeman figyelmeztet: mindez nem jelenti azt, hogy a barkácsolás „tudománytalan” lenne; s valóban, a tudományszociológiai kutatások éppen azt mutatják be, hogy a tudósok is így dolgoznak.

Freeman kutatásaiból azt szűrte le, hogy a közpolitikai döntéshozás szükségszerűen barkácsolás révén megvalósuló *tanulási folyamat*, amely akkor vezethet eredményre (akkor valósulhat meg egy-egy új közpolitikai elem), ha a döntéshozó a közpolitika-csinálás során a különböző tudásokat nem csak az aktorok és az érdekek között, hanem az aktorok és érdekek által hordozott különböző gondolkodásmódok között is képes egyeztetni. Freeman szerint ez az egyeztetési képesség minden közpolitika-formáló szereplő számára nélkülözhetetlen (Freeman, 2007); ellenkező esetben ugyanis az „íróasztal mögött” kigondolt elképzelések nem válnak a gyakorlatban is működő közpolitikává. Az egyeztetés, a tanulási folyamaton keresztül való érlelődés és csiszolódás funkciója tulajdonképpen az, hogy egy olyan platformot hozzon létre, amely a különböző háttérű gondolati világokat és különböző célokat képviselő érdekeltek számára hasonló jelentéssel bír. Ellenkező esetben elkerülhetetlenek a nyílt konfliktusok, csakúgy, mint egyszerűen az, hogy a közpolitika különböző elemei egészen más jelentéssel ruházódnak fel, mint amit eredetileg a döntéshozók szántak nekik, s ehhez az eredeti szándékhoz képest diszfunkcionálisan kezdenek „működni”. Azaz, amennyiben a közpolitika-alkotást idealizált közcselekvésként képzeljük el, akkor a barkácsolás szükségszerű velejárója a *működőképes közpolitika-csinálásnak*.

Ball szerint „a nemzeti közpolitika-csinálás mindenképpen barkácsolási folyamat: ötlet-darabok kölcsönzése és másolása, lokálisan kipróbált megközelítések kiegészítése és felhasználása, elméletek, kutatások, irányzatok és divatok önkényes felhasználása, a szereplők gyakorta bármire lecsapnak, amiről első látásra úgy tűnik, hogy működik.” (Ball, 1998:126)

Hozzátehetnénk, hogy a közpolitika-alkotásban a nemzeti oktatáspolitikák növekvő nemzetközi beágyazottsága nyomán egyre lényegesebbé válik a barkácsolás, hiszen az oktatáspolitikai globalizálódásával mind gyakoribb a közpolitikai kölcsönzés (Steiner-Khamsi, 2004), illetve a

---

<sup>9</sup> Saját fordítás

nemzetközi jó gyakorlatokra való hivatkozás nemzeti szinten is. A külföldről elcsatott minták meghonosítói szükségképpen olyan fogalmakkal élnek, amelyek jelentése kontextusról kontextusra változik, azaz az egyik nemzeti oktatáspolitikai környezetből a másikba emelve, vagy éppen a nemzetek feletti kontextusból nemzeti keretbe beemelve a gyakorlatok más eredményezhetnek, mint az eredeti környezetükben. A hazai környezethez igazítás, a meglévő gyakorlatokkal való egyeztetés, a különböző elemek egymáshoz csiszolása szükségszerű feladat.

A fenti sokrétűség miatt nem csupán azt állíthatjuk, hogy a közpolitikai szabályok interakcióban jönnek létre, de azt is, hogy önmagukban nem is értelmezhetőek, hiszen csak a gyakorlati értelmezés során nyerik el valós tartalmukat, amelyek a különböző alkalmazási közegekben különbözőek lehetnek. Ebben az értelemben a szabályok funkciója az, hogy alapot adjanak a helyi szabályozási gyakorlatokhoz. A valóságban a szabályalkotás ugyanakkor sokszor legalább annyiszor meglévő gyakorlatok szabályokba foglalása, mint leendő cselekvések előírása.



## Hipotézisek és elemzendő közpolitikák

A disszertációban az előző fejezetben vázolt elméleti megfontolásokból kiindulva kívánom megvizsgálni három közpolitika formálódását és működését: a szabad iskolaválasztást, a Comenius minőségbiztosítási programot és az Országos Kompetenciamérést (OKM).

Ezen közpolitikákra, illetve közpolitikai programokra azért is esett a választásom, mert, miközben a rendszerváltás óta eltelt időszak kiemelten fontos oktatáspolitikáiról van szó, ugyanakkor a három közpolitikai terület igen sok tekintetben eltér egymástól, s ez a közpolitika-szociológiai eszköztár széleskörű használatára ad lehetőséget. Alapvetően különböző jellegű közpolitikai területekről van szó: a szabad iskolaválasztás közpolitikája egy, az elmúlt évtizedek során minimális törvényi változás által létrehozott közpolitika, amely a mai napig érvényben van. A Comenius minőségbiztosítási program egy rövid, a tervezéstől a megvalósításig 2-3 éves korszakot felölelő időszakasz fontos közoktatási programja volt, bár fontossága elsősorban nem a program deklarált céljában és annak megvalósulásában, hanem abban a diskurzusformáló erőben rejlik, amelyet a vonatkozó fejezetben kívánok majd bemutatni. Az OKM pedig egy körülbelül egy évtizedes folyamat során, jelentős változásokon átesve nyerte el azt a formáját, amelyben a mai napig is működik. Ezeken a fontos, alapjellemzőkön kívül a vizsgált közpolitikai területek különböznek egymástól abban is, hogy milyen, a közoktatás céljairól, a célok elérésének módjáról alkotott nézeteket testesítenek meg. A három közpolitikát, illetve közpolitikai eszközt ugyanakkor összeköti az, hogy egyazon közpolitikai térben jöttek létre, s egymásra reflektálnak is. Az általam vizsgált közpolitikák illetve közpolitikai eszközök mindegyike olyan közoktatási területeket érint, amelyek felértékelődnek „posztburokratikus” irányítás során (Maroy, 2007). Ezek a területek: az oktatás kvázi-piacosítása (a szabad iskolaválasztás által), az oktatási minőség ügye (a Comenius Minőségbiztosítási Program), és az oktatásban megjelenő mérés-értékelés, amelynek a magyar terepen az általam elemzett OKM kiemelten hangsúlyos pillérévé vált.

A témák kiválasztása esetében a közpolitikai mechanizmusok szociológiai bemutatása mellett céloom nem elsősorban az összehasonlítás volt, hanem az, hogy a magyar közoktatási mező működésének egészével kapcsolatban tehessek megállapításokat.

Az elemzéssel kapcsolatban az alábbi hipotéziseket fogalmazom meg:

1. A magyar közoktatás irányításában a nemzetközi szintéhez hasonlóan egyre erőteljesebben jelennek meg a „posztburokratikus irányítás” különböző formái. Azt gondolom, hogy az általam tárgyalt közpolitikák által demonstrálható, hogy a

közpolitika-alkotásban a voltaképpeni irányítás eszköztára messze túlmutat a törvényi előírásokon és szabályalkotásokon.

2. Egy további hipotézisem arra vonatkozik, hogy a közpolitikák valódi jelentése csak akkor ragadható meg, ha *társadalmi folyamatként* tekintünk rájuk. Azt is feltételezem, hogy a közpolitikák nem értelmezhetők egy előre eltervezett folyamat betű szerinti megvalósításaként. A közpolitikák szociológiai elemzése arra kell, hogy figyeljen, hogy az egyszerre jelenlévő elképzelések közül melyik kerülhet be a közpolitikai napirend főáramába, melyik nem, s milyen folyamatokon keresztül, hogyan módosulnak az eredeti elképzelések.
3. Hipotézisem szerint a közpolitikák egyrészt hosszas folyamat során formálódnak, de a folyamat végét nehéz is megállapítani, ugyanis a közpolitikák nem is stabilak és változatlanok: létrejöttük során folyamatosan változnak, újabb és újabb jelentésárnyalatok és funkciók jelennek meg és tűnnek el bennük– egyfajta folyamatos „barkácsolás” során alakulnak. Szeretném alátámasztani, hogy a „közpolitikai barkácsolás” fogalma adja a kulcsát a közpolitikák szociológiai vizsgálatának.
4. Hipotézisem szerint a közpolitikák társadalmi jelentőségére sokszor nem annyira a manifeszt célok teljesülése (vagy nem teljesülése), sokkal inkább a közpolitikák *látens funkcióinak* számbavétele mutathat rá. A látens funkciók mellett a közpolitikák fontos részét képezik azok a célok is, amelyek elsősorban kommunikatív, identitás-erősítő funkcióval bírnak. Ezeket a közpolitikák hagyományos, instrumentális irányultságú elemzése mindenképpen figyelmen kívül hagyja, miközben a közpolitikák szociológiai elemzése sokszor éppen arra mutat rá, hogy voltaképpen ezen utóbbi célok elérésére jött létre maga a közpolitika. Disszertációmban reményeim szerint az ilyen nem-instrumentális célok jelentőségét is alá fogom tudni támasztani.
5. A diszkurzív elemzés hipotézisem szerint jóval lényegibb pontokon képes segíteni a közpolitikai váltások és változások között való eligazodást, mint a közpolitikák pusztá eseménytörténet általi szakaszolása. Az uralkodó narratívák, a diskurzus hangsúlyainak változása segít abban, hogy a közpolitikákat társadalmi kontextusukkal együtt tudjuk kezelni. A közpolitikák nem-szociológiai indíttatású, általában a költséghatékonyságot és az explicite kommunikált célok megvalósulását előtérbe állító elemzéseikhez képest a „közpolitika szociológiája” (policy sociology) számára a közpolitikák diskurzus-alapú értelmezése az elemzési eszköztár fontos kelléke, mert a közpolitikai *szándékoknak* és a

közpolitika *jelentésének* megértéséhez vihet közel, és mert a diszkurzív elemzés az adott közpolitikai lépésen vagy programon túlmutató változásokat tud kimutatni.

6. A diszkurzív elemzés segítségével szándékom szerint alá fogom tudni támasztani azt a hipotézisemet is, amely szerint a magyar közoktatáspolitikai alakulására igen erőteljesen rányomja bélyegét az útfüggőség. A rendszerváltáskori politikai diskurzus nagymértékben meghatározta, hogy milyen módon alakult át, s alakul azóta is a magyar közoktatás szerkezete. Egy sor későbbi beavatkozást a rendszerváltás során létrejött rendszer legfontosabb jellemzői és keretfeltételei, azaz az autonóm intézmények, autonóm és decentralizált fenntartókra épülő szerkezet hívott elő. Az intézményi és fenntartói autonómiához és a decentralizált igazgatáshoz fűződő viszony köti össze az általam vizsgált közpolitikákat is: a szabad iskolaválasztást, amely a rendszerváltás szellemében „fogant”, a másik két területtel, tehát a Comenius programmal és az Országos Kompetenciaméréssel (OKM), amelyek éppen az autonómiából és decentralizációból fakadó jellegzetességek (amelyek hozzáállástól függően adottságként vagy problémaként is észlelhetők) kezelésére irányultak. A három vizsgált közpolitikai jelenségről azt állítom tehát, hogy mindhárom az „autonómia köpönyegéből bújtt elő”, s velük jól szemléltethető az „autonómia diskurzusa”, s az abban végbemenő hangsúlyváltások.

Mindezeket a hipotéziseket a disszertációban elemzett közpolitikák bemutatásával kívánom alátámasztani.

A disszertációban a közpolitikai elemzés három részre tagolódik: az elsőben a szabad iskolaválasztást, a másodikban a Comenius minőségbiztosítási programot, a harmadikban pedig az OKM-et mutatom be. A vizsgálat tárgyainak eltérő jellege meghatározza azt is, hogy a vizsgálat a három esetben a közcselekvések különböző aspektusaira koncentrál. A szabad iskolaválasztás mint közpolitika létrejöttét nem előzték meg hosszas egyeztetések, kutatások, tervezési folyamatok, viszont a közpolitika gyakorlata jól megfigyelhető a terepen – ezért ennél az elemzésnél különös hangsúlyt kapnak a közpolitika érintettje, azaz, a gyerekek számára iskolát választó szülők, valamint az „utcaszintű bürokraták”: a tanárok.

A Comenius-program esetében különösen érdekesnek tartom azokat a jelenségeket, amelyek a Comenius-programon keresztül honosodtak meg Magyarországon: a különböző, oktatásától eltérő diszciplináris narratívák, valamint az „oktatási szakértő” szerepének megjelenését, ezért a program elemzése során alapvetően ezeknek a jelenségeknek a bemutatására fogok törekedni.

Az OKM formálódása tipikus példája a közpolitikai barkácsolásnak, ezért ennek a közpolitikai eszköznek az elemzésekor elsősorban a barkácsolási folyamatra fogok koncentrálni.

## **2. Az autonómia diskurzusa és az autonómia gyakorlata**

A disszertáció jelen része a szabad iskolaválasztás közpolitikai elvét és gyakorlatát vizsgálja. Az elemzés célja bemutatni, hogyan illeszkedett a szabad iskolaválasztás a közoktatási rendszerváltás során kibontakozó közoktatási diskurzusba, ezért először ez utóbbinak a főbb jellemzőiről lesz szó. A szabad iskolaválasztás sajátos magyarországi szerepének megértéséhez az is közelebb vihet, ha egy pillantást vetünk arra, hogy a nemzetközi kontextusban, elsősorban a Magyarországon hivatkozott angolszász országokban, hogyan jelenik meg a szabad iskolaválasztás. A nemzetközi kontextus részletes elemzésére e helyütt nincs mód, ezért annak csak szempontunkból releváns elemeire fogok itt kitérni. Részletesen elemzem a szabad iskolaválasztás helyét a hazai szakértői és a szakpolitikai diskurzusban, külön hangsúlyt fektetve arra, hogyan, mely szereplők részéről váltották fel a szabad választást övező teljes konszenzust a választással szemben megfogalmazódó kritikák. A választott közpolitika jellegéből fakadóan a felhasználóknak, azaz, a gyermeküknek iskolát választó szülőknek különösen jelentős szerep jut a közpolitika megvalósulásában. Az iskolaválasztási folyamat, azaz, a szülői autonómia gyakorlatának terepmegfigyelésen, interjúkon és kvantitatív adatokon alapuló elemzése nemcsak igyekszik bemutatni a „közpolitikát a terepen”, amellet érvelve, hogy az iskolaválasztás, mint közpolitikai gyakorlat milyen sokrétű folyamatként, nem pedig racionális, egyszeri döntésen alapuló választásként ragadható meg, s aprólékos megfigyelése választ adhat arra a kérdésre is, hogy minek köszönheti a szabad iskolaválasztás elve a legkülönbözőbb oktatási kormányzatok alatti túlélését.

### ***Rendszerváltás a közoktatásban***

A magyar közoktatás az 1985-ös és az azt követő években egy sor olyan jelentős változáson ment keresztül, ami a nevelés- és oktatástudománnyal foglalkozó szakértői diskurzusban esetenként már olyan értelmezésekkel társul, mint hogy „az oktatási rendszerben a demokratikus fordulat négy évvel korábban következett be, mint a nagypolitikában” (Báthory, 2000:3). Akár elfogadjuk ezt a kategorikus kijelentést, akár nem, az biztos, hogy egy olyan, több elemből álló változás kezdődött meg ekkor, amelynek hatására legkésőbb 1993-ra olyan közoktatási rendszer jött létre, amely élesen különbözött az 1985 előtt létezőtől. Az oktatás ügye a 80-as években fokozatosan megszűnt állami- és párt-ügynek lenni, s a szónak abban az értelmében ekkor vált közcselekvésként értelmezhető közpolitikává azáltal, hogy megjelentek a

különböző csoportok egymással ellentétes érdekei, alkui, vitái az oktatáspolitikai szintén (Kozma, 2001:63).

A rendszerváltás a közoktatásban azonban nem 1985-ben, egy adott időpillanatban ment végbe, jóval helytállóbbnak tűnik az a megállapítás, hogy a fenti 8 éves időszakot lehet a *közoktatási rendszerváltás folyamataként* kezelni. Ennek a változási folyamatnak legfontosabb törvényi elemei: az 1985-ös közoktatási törvény, amelyben megjelent az iskolák és pedagógusok szakmai önállósága, és hivatalosan is megszüntette a tanfelügyeletet; az 1990-es önkormányzati törvény, amely a települési önkormányzatok (Budapesten a kerületek) fenntartásába helyezte az általános iskolákat; valamint az 1993-as közoktatási törvény, amelyben a szabad iskolaválasztás kodifikálódott. Azért is lehet közoktatási rendszerváltásként tekinteni erre a korszakra, mert a fenti törvényi változásokban az államszocialista rendszer oktatásirányításával való szembefordulás ölt testet. A centralizált helyett decentralizált oktatási rendszert hirdető, a központi tanterv-utasításos rendszertől az autonóm iskolák, autonóm tanárok (és autonóm szülők!) felé való elmozdulást középpontba állító reformkoncepciók ugyanis a megelőző, szélsőségesen centralizált oktatásirányítás és az állam túlhatalmának ellensúlyozására jöttek létre. A korszak oktatáspolitikájával foglalkozó szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a változások egyszerre voltak betudhatók annak, hogy a 80-as évek folyamán az oktatáskutatók és oktatáspolitikai-kutatók szakmai diskurzusában egyre inkább megjelentek már korábban is a fenti irányba mutató elképzelések, és annak, hogy ezek a változások megfeleltek a politikai rendszerváltás szellemiségével összefüggő társadalmi elvárásoknak (Lukács, 1994).

A törvényi és a kapcsolódó rendeleti változásokból kiolvashatóan a közoktatás-politika kereteivé elsősorban a szabadság, a választás, a piac, és az autonómia szimbolikus fogalmai váltak, s a döntéshozók ezekből merítették a magyar közoktatási rendszer legitimációját. Egy olyan diskurzus jött létre, amelynek lényege alapvetően az autonómia vezérlőerejénél fogva ragadható meg, ezért tartom alkalmazhatónak rá az „*autonómia diskurzusa*” kifejezés. Mindezt alátámasztani látszik az is, hogy az 1993-as közoktatási törvény eredeti koncepciójában szerepel az a kitétel, amely szerint is „a közoktatás-irányítás egész rendszerét az iskolai autonómia követelményeihez kell igazítani” (idézi Lukács, 1991). A rendszerváltás bonyolult politikai és oktatáspolitikai viszonyaira jellemző, hogy a közoktatási koncepció kidolgozását a konzervatív MDF vezette kormány alatt az a Gázó Ferenc vezette, aki a 80-as évek minisztériumi apparátusának is vezető szereplője volt, s szerepet játszott az autonómia fogalmát a magyar közoktatásban először törvényi szinten hangsúlyozó 1985-ös közoktatási törvény megalkotásában.

Az egész korszak főbb kérdései kiolvashatók abból a tanulmánykötetből, amely az 1993-as közoktatási törvény koncepciójához íródott (Kozma és Lukács, szerk, 1992), s amelynek címében megfogalmazódott a korszak alap-dilemmája: „Szabad legyen vagy kötelező?”. A kötet bevezetőjében a szerzők leszögezik, hogy „a közoktatás három pillére az iskolaszervezet, a tanterv és az igazgatás” (Kozma és Lukács, 1992:7). S valóban, a közoktatási rendszerváltás diskurzusának ezek voltak a kiemelt területei. Ami az igazgatás kérdését illeti, az 1990-es önkormányzati törvénnyel a decentralizáció kérdése eldőlt, s az önkormányzati fenntartás kérdését jó ideig semmilyen formában nem érték kritikák, a decentralizált rendszerben az önkormányzatok jórészt autonóm módon voltak hivatottak igazgatni oktatási rendszereiket. Egyértelmű s uralkodó nézet volt, hogy „... ami központosított, az a rossz, ami decentralizált, az a jó” (Sáska, 2002:30)

Arra a különös ellentmondásra, hogy az autonómia mint az államszocializmus oktatási rendjével szembehelyezhető alap-érték jelenik meg, amelynek gyökerei azonban jóval a rendszerváltást megelőző időszakban is fellelhetők, Halász Gábor (Halász, 2006:202) is felhívja a figyelmet: „A vizsgált időszak egyik legfontosabb, közvetlen politikai dimenzióval bíró irányítási kérdése az *intézményi autonómiával* függött össze. A közoktatás területén e tekintetben már a politikai rendszerváltás előtt, a nyolcvanas évek második felében olyan, a közép-kelet európai régióban egyedülálló és meglepő folyamatok zajlottak le, amelyekre tulajdonképpen mindmáig nincs általánosan elfogadott magyarázat. Legvalószínűbbnek az tűnik, hogy az oktatási tárca, kihasználva a politikai rendszer már érezhető fellazulását, a korábban lezajlott közigazgatási decentralizáció nyomán egyre nagyobb befolyással rendelkező helyi közigazgatási hatóságok (tanácsok) hatalmát szerette volna ellensúlyozni azzal, hogy az intézmények önállóságát próbálta erősíteni, ami mögött erősebb lehetett az *ágazati*, mint az *intézményi* autonómiára való törekvés.”

A magyar közoktatás szerkezetének alakulására tehát erősen rányomta bélyegét a rendszerváltás szellemisége. Ez a hatás azonban ellentmondásos, hiszen azoknak a jelenségeknek egy része, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy az autonómia az oktatásban hangsúlyos fogalommá váljon, már a rendszerváltást megelőzően felbukkantak. Itt kell megjegyeznünk, hogy az iskolai autonómia jelentősége Európa-szerte is ugyanebben az időszakban nőtt meg. Oktatáspolitikai szakértők sokszor hangsúlyozzák, hogy mára elfogadottnak mondható, hogy az iskoláknak, legalábbis bizonyos területeken, autonómiának kell lenniük, ez a konszenzus ugyanakkor 3 évtizednyi változási folyamatnak az eredménye (Eurydice, 2007:8). Nemcsak, hogy a 80-as évek előtt nem volt jellemző az iskolai autonómia az európai közoktatási rendszerekre, de azt is érdemes kiemelni, hogy a legtöbb, hosszú

demokratikus múlta visszatekintő társadalomban az iskolai autonómiára irányuló reformok a központi oktatásirányítási akaratból fakadnak, és általában nem bizonyítható, hogy az iskoláktól bármiféle igény érkezett volna előzetesen ilyesmire (Eurydice, 2007:15). Az autonómia fogalma tehát az európai oktatási térben is ugyanabban az időszakban jelent meg, mint Magyarországon. Miközben azonban Európa sok országában az intézményi szintű autonómia bevezetését sokszor hatékonysági megfontolások vezették (Eurydice, 2007:17), addig a magyar olvasatban az autonómia jelentése jóval inkább egybeolvadt a „szabadsággal”. A 90-es évek magyar közoktatási közéletében azonban nemcsak az autonómia szó jelentésrétegeinek különböző árnyalataira nem születtek reflexiók, de az oktatási rendszerben létező különböző típusú autonómiák egyéb értelemben sem voltak végiggondolva. A rendszerváltás időszakában sokféle autonómia-elképzelés létezett egymás mellett. Ami a politikai pártokat illeti, a Fidesz főleg az iskolák és a pedagógusok autonómiájáról beszélt, míg a többi szereplő inkább a decentralizációt, azaz, a fenntartó önkormányzatok autonómiájának fontosságát hangsúlyozta. Nyilvánvaló, hogy ezek a különböző típusú autonómiák tiszta formában nehezen működhetnek konfliktus nélkül egymás mellett, viszont a kérdést a 90-es évek folyamán nem igazán tisztázták és gondolták végig az oktatáspolitikai döntéshozók, ekképpen egymásnak ellentmondó autonómiák rendszere jött létre. Az autonómia, illetve az „autonómiák” ellentmondásait, a közoktatási rendszerváltás végiggondolatlan vagy egymással kibékítetlen elemeinek létrejöttét Sáska Géza elemzi tüzetesen cikkében (Sáska, 2002).

A közoktatási rendszerváltás diskurzusának uralkodó témája a tartalmi szabályozás kérdése, s ezen belül is a meglévő tartalmi keretek lazítása maradt (lásd a fentebbi idézetet a „Szabad legyen vagy kötelező?” című kötetből). Bár jelen disszertációnak nem témája közvetlenül a tartalmi szabályozás, annyit mindenképpen meg kell itt említeni, hogy ennek a vitának két fő eleme volt: a tanterv és a vizsgák kérdése. Mivel a tervekkel ellentétben a kimeneti szabályozás körüli vitát (erről lásd pl: Sáska és Vidákovich 1990) végül is nem követte egy általános vizsgarendszer kidolgozása, ezért a tartalmi keretek változtatásának kérdése a Nemzeti Alaptanterv (NAT) körüli vitákban öltött testet. A NAT, amely az oktatás kereteit mintegy iránymutatásul kívánta csupán meghatározni, s minél több pedagógiai és tantárgyi döntést az iskolai-osztálytermi szintre delegált, szervesen kapcsolódott az „autonómia-diskurzushoz”, s mindez jól rímelt nemcsak a nagypolitikai rendszerváltás általános szabadság-ideológiájára, hanem a későbbi, 1994 és 1998 közötti liberális oktatási kormányzat politikai ideológiájába is illeszkedett. Ez a kormányzat a ciklus végéről visszatekintve a tartalmi modernizációt, a NAT törvénybe iktatását fontos elért célkitűzésének tekintette. Erről tanúskodik például Horn Gábor



beszámolója 1998-ból (Setényi, 1998:117-118). Azért érdemes kitérni a NAT-ra, mert a benne a pedagógusok irányába megtestesülő elvárások segítenek megragadni a közoktatási rendszerváltás mögött meghúzódó alapvetően liberális elképzeléseket, s érzékeltetik a pedagógiai autonómiába helyezett bizalmat.

A fejezet tárgyaként választott szabad iskolaválasztás Magyarországon megvalósuló gyakorlata épp ilyen revelatív módon segít szemléltetni azt az elképzelést, amely a helyi szintű szereplők további csoportjainak – az iskolaválasztó szülőknek és az autonóm iskolavezetésnek – szánt alapvető szerepet az iskolák tanulói összetételének alakításában. S miközben nemcsak a NAT körül, hanem a fentebb már idézett elképzelés szerint a közoktatás harmadik legfontosabb pillérének tartott iskolaszervezeti kérdés körül (szerkezetváltó gimnáziumok ügye) is folyamatosan élnek maradtak a viták, amelyek elsősorban az elitista és az egalitáriánus elképzelések között zajlottak, addig furcsa módon a szabad iskolaválasztás, amely a szerkezetváltó iskoláknál hamarabb, a közoktatásba való belépési ponton teszi differenciálttá az iskolarendszert, nem váltott ki heves vitákat. S miközben az eredeti, oktatási koncepciót fejlesztő Gázso-bizottságot menesztették, s a később elfogadott 1993-as közoktatási törvényt a konzervatív apparátus fejlesztette ki, ebben a tényleges 1993-as törvényben is kodifikálódott a korábbi liberális tervezők által megálmodott szabad iskolaválasztás. A szabad iskolaválasztás tehát, úgy tűnik, a közoktatás rendszerváltásakor közmegegyezésen alapult mind az oktatáspolitikusok, mind tanácsadók és az oktatáskutatók részéről, s feltételezésem szerint azért, mert a rendszerváltásból következő megkérdőjelezhetetlen alapelvként jelent meg.

### **Szabad iskolaválasztás – a nemzetközi diskurzus-térben**

A magyar kontextusban már-már magától értetődőnek tűnik a szabad iskolaválasztás jelensége, ugyanakkor, ha szemrevételezzük a nemzetközi példákat, kiderül, hogy a helyzet korántsem ennyire egyértelmű. Az iskolarendszerek jelentős részében nem, vagy csak igen korlátozott mértékben van jelen szabad iskolaválasztás. Sok országban létezik a szabad iskolaválasztás alsó-középfokon (a magyar felső tagozat megfelelője). Az Amerikai Egyesült Államokban az elmúlt évtizedek során több iskolakörzetben vezettek be kísérleti jelleggel valamilyen nem-univerzális utalványprogramot, amely, bizonyos korlátok között, lehetővé teszi az iskolák közötti válogatást. A magyaréhoz hasonló univerzális, azaz, minden iskolakörzetre és mindenkire egyaránt kiterjedő, már az elemi általános iskolába kerüléskor is érvényben lévő szabad választási rendszer azonban a világ legtöbb országában ismeretlen, ehhez hasonló csak

Új-Zélandon és Chilében létezik. A különböző választási rendszerek tömör és átfogó összefoglalóját adja (Kertesi-Kézdi, 2005).

A szabad iskolaválasztás nemcsak, hogy viszonylag korlátozottan van jelen az oktatási rendszerekben, de igen éles viták is övezik a lehetséges hatásait. Az elmúlt évtizedek iskolaválasztási vitáiról több reflexív tanulmány is született (pl Glatter, Hirsch, Watson, 2004). Az iskolaválasztás vitáiban alapvetően az egyéni iskolai sikerek<sup>10</sup> lehetőségére építő, fogyasztói aspektusokat hangsúlyozó oldal áll szemben azokkal, akik amellet érvelnek, hogy az oktatás nemcsak a jó iskolai teljesítményről, hanem a hozzáférési esélyek egyenlőségéről és a társadalmi igazságosságról is kell, hogy szóljon.<sup>11</sup>

A hagyományos kritikai oktatásszociológia Bernsteinen, Bourdieun szocializálódott kutatói erőteljesen vitatkoznak a racionális döntésemeléttel, s azt mondják, hogy az iskolaválasztás soha nem lehet, még csak korlátozottan sem racionális, hiszen a társadalmi státusszal korreláló habituális jellegzetességek nagyban befolyásolják az iskolával kapcsolatos viselkedést. Az iskolaválasztásban pedig az a különleges, hogy itt, ellentétben a későbbi iskolai gyakorlattal, nem közvetetten, az iskola közvetítésével öröklődik tovább a családi kulturális tőke, hanem közvetlenül a szülő attitűdje, habitusa által erősen befolyásolt cselekvési folyamatról van szó.

Az iskolaválasztással foglalkozó írások, még ha általános tanulságok levonására törekednek is<sup>12</sup>, mind egy-egy országban (a szerző saját hazájában) foglalkoznak az iskolaválasztás kérdésével, s sokszor összefüggésben az adott társadalom jellemzőivel, eltérő konklúziókra is jutnak a szabad választással kapcsolatosan. Mindez érthető is, hiszen az iskolaválasztás jelentése mindig függ a szorosan vett oktatási kontextustól – az oktatási rendszer szerkezetétől; hogy milyen fokon és milyen erővel jelenik meg az iskolaválasztás lehetősége; hogy milyen mértékben van jelen a közoktatás mellett a magánoktatás az adott iskolai szinteken – de az iskolaválasztás szélesebb társadalmi kontextusából sem emelhető ki önkényesen. A társadalom domináns értékrendszere, elsősorban a társadalmi szolidaritásra és a versenyelvűsége vonatkozó szemléletek hatással vannak arra, hogy a szabad iskolaválasztás milyen dimenziói válnak hangsúlyossá akár a felhasználók, akár az elemzők szemében. Ugyanakkor, ironikus módon, a szabad iskolaválasztással foglalkozó tudományos diskurzus érveléstechnikájára

---

<sup>10</sup> Pl: Chubb-Moe (1990): *Politics, Markets and America's Schools* (Brookings Institution Press, 1990)

<sup>11</sup> West (2006): *School choice, equity and social justice: the case for more control*, in: *British Journal of Educational Studies*, Vol. 54, No 1, March 2006

<sup>12</sup> Pl: Salomone (2000): *Visions of Schooling: Conscience, Community, and Common Education* (Salomone, 2000, New Haven CT, Yale University Press), vagy: *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy* (Macedo, 2003, Cambridge MA, Harvard University Press), vagy: Gorard, Taylor and Fitz (2003): *Schools, Markets and Choice Policies*.2003, Routledge-Falmer)

jellemző, hogy „az érvelést alátámasztó bizonyítékokat egyre inkább eltérő nemzeti terepekről hívják segítségül és re-kontextualizálják saját környezetükben a szerzők” (Whitty, 1997:4)<sup>13</sup>.

A szabad iskolaválasztás a társadalmi élet egyik rendkívül könnyen kvantifikálható területe, hiszen hatalmas méretű populációra vonatkozóan rendelkezünk adatokkal: a kutatók ismerhetik, hogy ki megy körzetes, s ki nem körzetes iskolába, a különböző iskolarendszerek mérési eredményeit vethetik össze egymással, s legtöbb esetben az iskolákba kerülő tanulók családi háttérváltozóiról is rendelkeznek tudással. Ezért aztán a szabad iskolaválasztás látszólag tálcán kínálja magát a tényeken alapuló közpolitika-alkotás számára, s mind a pro, mind a kontra érveket egy-egy közoktatási rendszerben látható tanulságok, nagymintás adatfelvételek alapján fogalmazzák meg a kutatók. Ugyanakkor a szabad iskolaválasztás által előidézett minőségi változások bizonyítása vagy cáfolata még az olyan országokban is nehézségekbe ütközik, mint az Amerikai Egyesült Államok, ahol pedig az első, szabad iskolaválasztással kapcsolatos kutatások több, mint húsz éve keletkeztek s az 1990-es években szinte konjunktúrájuk volt.

A kutatások sokszor egymásnak ellentmondó eredményeket mutatnak ki. Mindennek nemcsak az az oka, hogy a szabad iskolaválasztás bevezetése a különböző államokban minden alkalommal más- és más társadalmi kontextusban történik, így aztán hatásai is máshogyan jelentkeznek; hanem az is, hogy a szabad iskolaválasztás kutatása a már fent említett ideológiai viták közepette zajlik. Éppen ezért írhatják le egy szabad iskolaválasztással foglalkozó tanulmány szerzői, hogy „a közoktatás liberalizációja körül nagyon szenvedélyes viták zajlanak, amelyekben sokszor olyan adatelemzésekre támaszkodnak a felek, amelyek sokkal inkább hasonlítanak kiáltványokra semmint kutatási beszámolókra” (M. Powers et al, 1999:104)<sup>14</sup>. Whitty (1997) az iskolaválasztás és az autonómia kapcsolatát taglaló cikkében arról ír, hogy a választással kapcsolatos vitákat „az amerikai oktatás lelkéért való küzdelemként” lehet jellemezni, s ez a harc nagymértékben politikai is egyben, s egymással konfliktusban álló értékeket és érdekeket foglal magában. A szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy az olyan fogalmak, mint a választás vagy az autonómia fogalmai egyaránt olyan vitákban merülnek fel, amelyek jóval többről szólnak, mint az iskola és az iskolarendszer hatékonyságáról szóló technikai vitákról (Whitty, 1997:6), s még hozzá azért, mert ezek a viták végsősoron akörül zajlanak, hogy milyen társadalmat tartunk kívánatosnak. A tényeken alapuló szabad iskolaválasztási vitát tehát végső soron maguk a „tények” nem képesek

---

<sup>13</sup> saját fordítás

<sup>14</sup> saját fordítás

eldönteni – a szabad iskolaválasztás kérdése sokszor hitviták kereszttüzében áll és szemmel láthatóan nem választható le az adott politikai kontextusról.

## **A szabad iskolaválasztás megjelenése a magyar oktatáspolitikában**

A szabad iskolaválasztás politikai beágyazottságának a magyarországi helyzet kiváló iskolapéldáját nyújtja. Magyarországon, ellentétben az angolszász országokkal, a rendszerváltásig szinte egyáltalán nem voltak magániskolák és az általános iskolákat illetően a mai napig döntő többségben vannak az önkormányzati (2013-tól: állami) fenntartású iskolák, s még inkább így volt ez a rendszerváltás idején.

A magyarországi iskolaválasztási rendszer különleges amiatt is, hogy univerzális, azaz, egyformán érvényes minden iskolakörzetre, miközben a legtöbb országban az iskolaválasztás leginkább valamilyen célzott utalványrendszer formájában jelenik meg. S méginkább egyedivé teszi a magyarországi szabad iskolaválasztási rendszert, hogy az nemcsak univerzális, de egyedien korai is, hiszen a választás mindenféle iskolai pályafutást *megelőzően*, 6-7 éves korban zajlik.

Láttuk, hogy a szabad iskolaválasztás lehetőségét a nyugat-európai, illetve az egyesült államokbeli tudományos/oktatáskutatói közéletben heves viták övezik; s talán azt is meggyőzően sikerült alátámasztanom, hogy a magyarországi iskolaválasztási rendszer különleges rendszer ezekhez a fenti rendszerekhez képest is. Ugyanakkor furcsa módon Magyarországon a szabad iskolaválasztás bevezetése idején egyáltalán nem zajlottak viták sem a politikai, sem a tudományos közéletben a választás bevezetésének hosszú távú társadalmi hatásairól. A hazai diskurzusban nem jelent meg utalás sem ezekre az alapvető intézményrendszeri eltérésekre, társadalmi különbségekre, sem más, esetleges kérdésekre a szabad iskolaválasztással kapcsolatban.

A hazai politikai, köz-, vagy a tudományos életben sem lelni nyomát előzetes vitáknak a szabad iskolaválasztással kapcsolatban, s később sem követték módosítások, pontosítások a bevezetést (az első ilyenre 2007-ben került csak sor, mint később látni fogjuk). Ez már csak azért különös, mert akad olyan visszaemlékezés is, amely szerint a szabad iskolaválasztás bevezetése már-már esetlegesen történt:

*„mi nem támogattuk a szabad iskolaválasztást, és általában azt kell mondani, hogy ez a Gazsónak volt a gondolata, és csúnya, hogy én ezt fogom mondani, de jót röhögtek rajta az Agit.prop osztályon. [...] Tehát ez a 74-75-ös évfolyam ment akkor, Budapesten*

*akkor épültek ezek a hatalmas nagy lakótelepi óriás több ezer diákot befogadó, és még így is 3 műszakban tanító iskolák. Mindenhol tömegnyomor volt, úgyhogy senki nem vette komolyan, hogy ezzel a joggal egyáltalán valamikor élni lehet. És ez tulajdonképpen a 90-es évekig, amíg ez a demográfiai mélyhullám el nem kezdődött, nem is nagyon lehetett élni, mert örült valaki, hogy a körzetébe tartozót fölvette. [...] Tehát amikor ez becsempésződött a magyar közgondolkodásba, ez a liberális gondolat, akkor ennek semmi veszélye nem volt, tehát ezért engedte át a politika [...] A végső dolgot ebben a kérdésben azt kell mondanom, hogy a párt KB osztályai mondták ki: na, hát miért ne tegyünk, hogyha ez a liberális kör ezt akarja majdnem azt mondom, hogy viccnek fogták fel.” (1; szakszervezeti vezető visszaemlékezése, 2010, „Knowandpol”)<sup>15</sup>*

Még ha elképzelhető is, hogy a szabad iskolaválasztás gyakorlatának megszilárdulását nagyban megkönnyítette, hogy az adott demográfiai helyzetben nem tűnt valószínűnek, hogy a választásnak tényleges hatása lehet a gyerekek iskolába rendeződésére, ugyanakkor mindez nem magyarázza, hogy az iskolaválasztási gyakorlatra nem igazán érkeztek reflexiók sem a politikai, sem a tudományos szférából. A szabad iskolaválasztás megkérdőjelezhetetlenségének magyarázatát jóval inkább az a tény szolgáltatja, hogy a szabad iskolaválasztás mindig tágabb politikai elképzelésekbe ágyazódott, s ezért nem merült fel, hogy bárki is pusztán szakpolitikai kérdésként mérlegelje. Közvetetten ezt támasztja alá a fentebb már hivatkozott univerzalizmus és a páratlanul korai választás megjelenése is.

A szabad iskolaválasztás megkérdőjelezése megsérthette volna az uralkodó diskurzus rendjét. Ezért ez a megkérdőjelezés nem, vagy csak korlátozottan volt lehetséges. Olyannyira nem, hogy például egy 1997-es oktatáspolitikai fórumon, amelyen a pártok legmagasabb szintű oktatáspolitikusai vettek részt, s amelyen az esélyegyenlőség igen fontos hívószóként többször is elhangzott, a szabad iskolaválasztás fel sem merült, mint az esélyegyenlőtlenségekhez hozzájáruló tényező (Setényi-Fehérvári, 1998).

A későbbi kritikák fényében különösen meglepő, hogy, annak ellenére, hogy a 90-es években a hazai oktatásszociológiában egyértelműen központi szerepe volt a bourdieui nyelven beszélő, kritikai iskolaszociológiai paradigmának, és a hazai oktatásszociológiában kiemelt szerepe volt az iskolai egyenlőtlenségek kutatásának, eleinte a szabad iskolaválasztás iránt nem nyilvánultak meg kritikák ebből az irányból sem.

---

<sup>15</sup> Az interjúalanyokra vonatkozó összefoglaló táblázat a Függelékben található. Az interjúrészletek esetében az alábbi információkat közlöm: interjúidézet sorszáma; interjúalany pozíciója; terep; évszám; kutatás).

A nyilvános diskurzus persze, legalábbis demokratikus viszonyok között, sohasem teljesen egyszínű. A szabad iskolaválasztással kapcsolatosan az első dilemmák, ha nagyon áttételesen is, de megjelennek az *Educatio* folyóirat 1992/2-es, oktatás és a piac kapcsolatának szentelt számának egyes írásaiban (leginkább: Vajda, 1992; Forray, 1992).

A szabad iskolaválasztás társadalmi szelekciót erősítő hatásaira való reflexiók is megjelennek egy 1997-ben íródott, néhány évvel korábbi beiskolázásokat nyomon követő, terézvárosi iskolákról szóló tanulmányban (Lukácsy, 1997). A tanulmány azzal a helyi önkormányzati döntéssel foglalkozik, amely eltörölte a körzethatárokat, s a cikk szerzője szerint „az önkormányzat döntését az a felismerés vezette, hogy az általános iskolák szolgáltatásainak differenciálódása (különböző tagozatok indítása, szerkezetváltási törekvések, más és más nyugati nyelvek tanítása a korábban meghatározó orosz helyett, eltérő pedagógiai programok bevezetése stb.) és az iskolahasználók (a gyerekek, illetve szülei) egyre változatosabb igényei miatt indokolatlanná vált a körzethatárok fenntartása, amit a körzetátlépések nagy száma is jelzett” (Lukácsy, 1997:29). Mindebből a fenntartó önkormányzat hozzáállása legalábbis világosnak tűnik: a szabad iskolaválasztás axiómájából indultak ki, s annak megkérdőjelezhetetlensége mellett a választás *ellensúlyaként* szolgáló körzethatárokat igyekeztek kiiktatni a rendszerből.

A kilencvenes években nemcsak a szakértői/politikai diskurzusban nem találkozni ellenkező perspektívájú véleményekkel, de a szélesebb nyilvánosság is egyértelműen szabad iskolaválasztás pártinak tűnik. Egy, a *Jelentés a közoktatásról* (Balázs-Kocsis- Vágó, 2011) kötetben található, országos reprezentatív mintán felvett kutatás eredményeiből nemcsak a szabad iskolaválasztás általános támogatása, de az is kitűnik, hogy 1990 óta még növekedett is a szabad iskolaválasztást támogatók aránya. A kérdésekre<sup>16</sup> adott, témánkhoz kapcsolódó válaszok megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti.

---

<sup>16</sup> *A feltett kérdés:* „Most egymással szembenálló véleményeket fogok felolvasni Önnek. Kérem, mondja meg, a kettő közül melyikkel ért inkább egyet. Lehet, hogy néha nehéz lesz választania, mégis próbálja meg eldönteni, hogy melyik vélemény áll közelebb Önhöz!” *Forrás:* Balázs- Kocsis-Vágó (2011); Táрки

**1. Táblázat - Az oktatással kapcsolatos attitűdök alakulása a magyar felnőtt lakosság körében 1990 és 2012<sup>17</sup> között (az adott állítással egyetértők %-a)**

	Állítás	1990	1995	1999	2002	2005	2009	2012
1.	A gyerekeket képességeik és tudásuk alapján minél előbb a nekik legmegfelelőbb iskolába kell adni.	67,8	76,4	71,3	73,6	71,6	75,2	68,8
2.	Az a jó, ha a gyerekek képességeiktől és tudásuktól függetlenül minél hosszabb ideig egy iskolában tanulnak.	25,9	17,4	24,2	21,2	24,4	20,5	27,6
	Nem tudja	6,3	6,2	4,5	5,2	4,0	4,3	3,6
1.	A szülőnek joga van arra, hogy a gyereket abba az iskolába írassa be, amelyiket a legjobbnak tartja.	67,3	89,2	82,8	84,4	74,5	76,2	72,4
2.	Mindenki adja a gyereket abba az iskolába, amelyiknek a körzetébe tartozik, különben csak a kiváltságosak gyerekei kerülnek a jobb iskolákba.	29,1	9,1	14,8	12,8	22,4	20,9	24,4
	Nem tudja	3,5	1,7	2,4	2,8	3,1	2,9	3,3
1.	A tehetségesek számára külön iskolákat kell nyitni, mert csak így bontakoztathatják ki képességeiket.	49,5	54,5	45,6	42,2	46,1	46,8	46,7
2.	A tehetségesek számára nem szabad külön iskolákat nyitni, mert ez sérti a társadalmi igazságosságot.	43,1	35,1	47,3	50,4	48,8	44,4	45,8
	Nem tudja	7,3	10,4	7,0	7,4	5,1	8,8	7,4

A táblázat itt bemutatott része azt szemlélteti, hogy a válaszadók döntő többsége (több mint kétharmada) szerint nemcsak, hogy a szülőknek joga van a szabad iskolaválasztáshoz, de a képességek szerinti szelekciót is hasonlóan nagy arányban helyeslik a válaszadók.

## Változás

Az ezredfordulóra tehető a szakértői diskurzus látványos változása. Ekkor néhány év alatt több olyan kutatás látott napvilágot, amelyek a szabad iskolaválasztás hátrányos helyzetű rétegekre, sokszor kifejezetten a cigány tanulókra gyakorolt negatív hatásait mutatja ki. Néhány, egymáshoz időben közel megjelenő mű (pl: Havas-Kemény-Liskó: *Cigány gyerekek az általános iskolákban*, 2001-ben; Ligeti György-Márton Izabella (Kurt Lewin Alapítvány): Jelentés a “Szülők és az iskola” című kutatás eredményeiről, 2002-ben; és valamivel később: Kertesi Gábor-Kézdi Gábor: *Általános iskolai szegregáció*, 2005-ben) alapvetően befolyásolták az oktatáskutató diskurzust, amelyben egyre kiemeltebb helyet kezdett kapni a szabad iskolaválasztás problematikája, s sorra jelentek meg az olyan elemzések, amelyek ezekre a kutatásokra támaszkodva kritizálják a szabad iskolaválasztási rendszert.

Uralkodóvá váltak azok a nézetek, amelyeket Ferge Zsuzsa szavai foglalnak össze: „a rendszerváltás csak elhárította az akadályokat (például a szabad iskolaválasztással) a szelekció

<sup>17</sup> A 2012-es adatokat a Tárki kérdezte le.

és szegregálás további erősödése elől, a pénz révén nyitottá, egyben sokkal szélesebb körűvé tette a kiváltságok elérését, előnyök-hátrányok halmozását.” (Ferge, 2008).

Az iskolaválasztással kapcsolatos értelmiségi-szakértői diskurzusról összefoglalóan elmondható, hogy a közcselekvési folyamat első éveiben a szabadság és az autonómia hegemoniáján belül tulajdonképpen nem jelent meg az iskolaválasztást problematizáló vélemény; az ilyen típusú megközelítések csak a közcselekvési gyakorlat sok éves tapasztalatain alapulva kaptak hangot.

A kritikák ugyanakkor jó ideig megmaradtak a társadalomkutatási elemzések, illetve a hátrányos helyzetű csoportok képviselőinek horizontján belül, s nem lépték át a politikai döntéshozók ingerküszöbét.

Amikor ez mégis megtörtént, s immár vitatémává válhatott a szabad iskolaválasztás, eleinte a szabad választás csorbíthatatlan joga mellett foglaltak állást a közoktatási kormányzat felső szintű vezetői: „A szülő intézményválasztási jogának megvonása, illetve korlátozása csak akkor lehet eredményes, ha egyidejűleg megtiltják, illetve korlátozzák a lakóhely-változtatás jogát és az intézménylétesítés szabadságát.” (Szüdi, 2005). Gyakran hangsúlyozott elképzelés volt az is, hogy az egyenlőtlenítő hatásokat egyes szülők, iskolák és fenntartók jogtalan lépései idézik elő. Ennek a narratívának egyik legszembetűnőbb megtestesülése volt, amikor a helyi iskolafenntartó önkormányzatok, a szabad iskolaválasztást egyáltalán nem firtatva, az iskolákban elvileg tiltott, gyakorlatilag jelen lévő felvételiztetést ítélték el, miközben maga a felvételi logikus következménye annak a piaci helyzetnek, amelyben a népszerű iskolákba jóval többen jelentkeznak, mint amekkora kapacitása van az adott iskolának.

### **A szabadság kis körzetei – központi irányítás, helyi végrehajtás**

A szabad iskolaválasztás fogalma már 1985-ben belekerült a közoktatásról szóló törvénybe, de az iskolák körzetei is megmaradtak. Ugyanakkor a körzetek jelentősége a gyakorlatban a 90-es években egyre inkább elsikkadt, miközben a szabad választás az iskolarendszert működtető egyik alapelveként jelent meg. Sokat elárul a diskurzusról, hogy ezt a két szabályozó erőt a helyi szereplők egymást (s a munkájukat) ellehetetlenítő ellentmondásban látták, nem pedig akként, hogy a körzetek léte, s a rájuk való hivatkozás egyszerűen határokat szab a szabad választásnak.

*„A rendszerváltás után ezek [a körzetek] formálisan megmaradtak, de nem működtettük, mert hiszen az egyik oldalon van az iskolai körzet, a másik oldalon meg a szülő, meg a*



*szabad intézmény megválasztási lehetőségek.”*(2.; helyi oktatási szakember, Város1, 2009-es interjú, Knowandpol)

*„és szabad iskolaválasztás van. Tehát nyilván azt nem tehetjük meg, hogy csak kimondottan egy körzetből vehet fel egy iskola. Tehát szabad iskolaválasztással ez ütközik ez a dolog, valamilyen szinten. [...] Itt valahol vagy az egyiket kéne megerősíteni, vagy a másikat.”* (3. helyi esélyegyenlőségi munkatárs, Város1, 2009-es interjú, KnowandPol)

Az a felfogás, amely szerint az iskolakörzetek létezése a szabad iskolaválasztáson alapuló rendszerben anakronizmus, igen jellemző, s igen beszédes a rendszerváltást követő oktatási rendszerrel kapcsolatban. Mindez arra utal ugyanis, hogy miközben a körzetek az államszocialista oktatási rendszer maradványaiként tűntek fel, addig a szabad választás Magyarországon, ellentétben a nyugat-európai jelenséggel, nem pusztán a közoktatás, vagy általában a közszolgáltatások krízisére és piacosításának legitimálására talált megoldásként, hanem ellenkezőleg, az államszocializmus alól felszabaduló rendszer demokratizálódásának logikusnak tűnő oktatási kiterjesztéseként artikulálódott, s pártolóinak érvrendszerében mind a mai napig együtt jár az egyéni szabadságjogok hangsúlyozásával.

A szabad iskolaválasztás által okozott szegregációs tendenciák ugyanakkor a 21. század első évtizedében egyre inkább problémaként jelentek meg a közoktatási diskurzus különböző szinterein: elsősorban az oktatással foglalkozó társadalomtudományi (közgazdasági, szociológiai) diskurzusban. Ennek a diskurzusnak az elemei pedig egyre befolyásosabbá váltak a központi oktatásirányításban is. Mindebben nagy szerepe volt annak, hogy 2002-től a központi oktatásirányítás szintjén megjelenő deszegregációs és integrációs közpolitikát olyan, korábban az oktatásirányítástól távol álló új típusú szereplők képviselték, és jelentek meg a minisztériumban, akik erősebben kötődtek a fenti társadalomtudományos közösséghez, mint a hagyományos minisztériumi apparátushoz (erről bővebben lásd: Neumann, 2012). Az ebben a körben tevékenykedők kezdték el igen intenzíven hivatkozási pontul használni a már korábban említett, az iskolaválasztás és az esélyegyenlőtlenségek összefüggéseit firtató kutatásokat, s ők kezdték központi oktatásirányításbeli pozíciójukból kritizálni először nyilvánosan a szabad iskolaválasztást. Ekkor jelentek meg először olyan nézetek, hogy nem a szereplőket kellene jogtisztelő magatartásra rábírní, hanem a törvényeket és a szabályozást kellene megváltoztatni. Ugyanakkor tisztában voltak az ügy politikai korlátaival is:

*„Nekem az volt a legfontosabb, hogy bármilyen eszközzel, s mikor odaérkeztünk, még nem tudtam, hogy mivel, bármilyen eszközzel, de a szabad iskolaválasztást kezdjük el nyirbálni. Azt nagy nehezen megértették velem, hogy politikailag nem lesz olyan miniszter, aki bevállalná azt, hogy ezt egy tollvonással megszünteti és áthúzza. Azzal a politikai halálát írná alá bárki ... És akkor valamilyen kompromisszumos megoldást találunk ki, hogy mi az, ami mégiscsak ezt eredményezi, de nem a szabad iskolaválasztást szünteti meg, hanem korlátozza és feltételekhez köti.” (4., minisztériumi felsővezető 2004-2006, 2007-es interjú, KnowandPol)*

*„Nyilván az alapprobléma az, hogy a szabad iskolaválasztás elvébe senki nem mer igazán belenyúlni.” (5., szakértő, 2007, KnowandPol)*

A szakértői és a politikai diskurzus változásai azt eredményezték, hogy végül is a szabad iskolaválasztással kapcsolatban már nem csak az autonómia, a szabadság, a szabad verseny fogalomkörei, hanem a szabad iskolaválasztás társadalmi egyenlőtlenségekhez hozzájáruló hatásaira való reflexió is részévé vált a diskurzusnak. Ez megnyilvánult abban, hogy, míg a szülők szabad iskolaválasztási joga csorbitatlan maradt, addig 2007-ben némi korlátozás mégiscsak került az addig pusztán a szabad választás legitim, és az ehhez logikailag kapcsolódó felvételiztetés illegitim gyakorlata által meghatározott iskolába kerülési mechanizmusokba. Eddigre a fenti hatások elérték a minisztériumi apparátus „hagyományos” részét is, tehát egyre inkább elfogadottá vált, hogy valamilyen, ha nem is radikális módon, lehetséges szabályozni a szabad iskolaválasztás.

*„akkor elindítunk egy iskolaválasztási szabadságfok csökkentést, egy korlátot. Azt mondjuk, hogy nem lehet a gyereket bárhova vinni. De ez elég aggályos, mert azt mondjuk, hogy a gyereket nem lehet vinni, csak ide meg ide, vagy csak a legközelebbi iskolába, ez egy nagyon kemény iskolaválasztási korlátozás. Ami azért nem annyira lesz népszerű, azt gondolom. Ezért nem is került felvállalásra.” (6., minisztériumi középszintű hivatalnok, 2008-as interjú, KnowandPol)*

Elsősorban a fentebb idézett, a szakági minisztériumban és háttérintézményeiben megjelenő, új típusú szakemberek erőfeszítéseinek köszönhetően a Köznevelési Törvény 66. paragrafusát 2007-ben megváltoztatták: az iskolakörzetek szerepének megerősítésével korlátozták a szabad iskolaválasztás és az iskolák szabad gyerekválasztásának jogát:

„66. § (1) [...] Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

(2) Az általános iskola - beleértve a kijelölt iskolát is - köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tanköteles tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb huszonöt százalékban térjen el.”

Mindez azt jelentette, hogy a korábban a beiskolázásokat tekintve teljesen autonóm iskolákat a törvényi rendelkezés korlátozta abban, hogy milyen elvek szerint válogathatják össze tanulóikat. Kimondatott, hogy a szabadság és az autonómia értékei a gyakorlatban szembekerülhetnek az esélyegyenlőség elveivel, s azt is szentesítette ez a paragrafus, hogy az esélyegyenlőség elveinek is megfontolandó és figyelembe veendő rendszer-kritériumoknak kell lenniük. A közpolitikai gyakorlatban ugyanakkor változatos helyi értelmezései születtek annak, hogy mit is jelent a fenti paragrafus, s hogy mennyire lehetséges „komolyan venni”.

Sok helyen nem váltott ki szemléletváltást, pusztán az új helyzethez való, a központi szabályozó aktorok terep-ismeretét megkérdőjelező kényszerű alkalmazkodás jelent meg:

*„ha eleget akarunk tenni a törvényi kötelezettségünknek, akkor sem biztos, hogy tudunk, a szülői akarat nem így működik. Tehát az önkormányzatoktól ezeket nagyon számon szokták kérni, de mi próbáljuk, és nem rajtunk múlik sok esetben.” (7. Város 1, helyi önkormányzat, oktatási vezető, 2009-es interjú, KnowandPol)*

*„a szülők belőtték az iskolákat maguknak. Azt mondja, az én gyerekemnek az az iskola erős, mondta az egyik városrészben az a szülő, amelyik mondjuk egy erősebb iskolának a körzetébe tartozott, és elvitte a másik iskolába. Tehát ilyen szempontból alakult ki egy kereslet-kínálat, hogy úgy nagyjából be lettek löve az iskoláknak az erősségei, és a szülők az alapján, meg nyilván a tanító nénik alapján választottak. Ez egy ilyen dolog. És hát mondom, ebből nem volt semmiféle gond. Utána kezdődtek az izgalmak, amikor ugye jöttek az esélyegyenlőséget biztosító intézkedésekkel kapcsolatban, a hátrányos meg a halmozottan hátrányos gyerekekhez kapcsolódó dolgok. Na, innentől kezdve persze felborult az egész dolog.” (8., Város1, helyi önkormányzat, oktatási vezető-helyettes, 2009-es interjú, „Knowandpol”)*

*„szegregációs szituációk jönnek létre. És hát ezt törvényes eszközök híján szabad iskolaválasztás mentén, mondjuk marhára nehéz megszervezni, hogy minden rendben legyen.” (9., Város2, helyi önkormányzat, oktatási-iroda vezető, 2009, „Knowandpol”)*

A szabad iskolaválasztás korlátozása ezen helyi iskolafenntartók körében egyértelműen valamilyen „felülről jövő” intézkedés képében jelent meg, s ezáltal tág teret engedett a különböző helyi értelmezések számára. Ezeken a változatos értelmezéseken (a fenti idézetek valamilyen mértékű ellenkezést, de legalábbis kelletlenséget illusztrálnak) múltott, hogy az eredeti szándékhoz képest milyen egyéb helyi szándékok vezérlik az átalakításokat.

### **Közpolitika a terepen**

2013 előtt a közoktatási intézmények fenntartói a helyi önkormányzatok voltak, de nemcsak emiatt érdemes a választásokat helyi szinten vizsgálni, hanem amiatt is, mert, a mai napig fennmaradó szabad iskolaválasztási rendszer lényeges strukturáló tényezője lett a lokális iskolarendszereknek, melyeket legtöbbször egy kistérség 1-2 iskolája, de legfeljebb egy nagyváros 15-20 iskolája alkot. A lokális iskolarendszereknél nagyobb ívű léptékre fókuszáló elemzés éppen a szabad iskolaválasztás gyakorlatát, a helyi jelentések rendszerformáló erejét mossa el, mert az iskolába rendeződés meghatározó mechanizmusainak feltérképezését azon tényezők megfigyelése segítheti, amelyekre az országos folyamatokat vizsgáló kutatások nem mutathatnak rá. Így a nagymintás elemzés elől rejtve marad a magyar iskolarendszer egyik legfontosabb jellegzetessége: az egymással kölcsönös függőségi viszonyban álló iskolák (Maroy, 2007; Bajomi-Berényi-Eröss-Imre, 2006) rendszere és ahogyan ez hatással van arra, hogy az iskolahasználók körében milyen helyi erőviszonyok és jelentések mentén rendeződnek a tanulók iskolába. A közpolitika helyi értelmezése csak akkor válik láthatóvá, ha az oktatási mező szereplőinek és intézményeinek pozícióit egymáshoz képest is képesek vagyunk értelmezni. Mindezekben a megfontolásokon alapulva a szabad iskolaválasztás gyakorlatát, azaz, a közpolitika gyakorlati/hétköznapi megvalósulását vegyes módszertanú elemzésben, kvantitatív és a kvalitatív módszereket ötvözve, lokális iskolarendszerek működési mechanizmusait feltárva érdemes vizsgálni.

A szabad iskolaválasztásra vonatkozó közpolitika ideálisnak mutatkozik arra, hogy a közpolitika által érintett csoport – az iskolaválasztáson keresztül aktívan beavatkozó szülők – cselekvését/struktúraformáló hatását megfigyeljük. A szabad iskolaválasztás ideológiája a szülőket ruházza fel az iskolába kerülés szabályozásával, felülírva körzetes beiskolázáson

keresztüli irányítási ambíciókat. A szabad választás által tulajdonképpen ők maguk teremtik meg azt a helyzetet, amelyhez aztán az iskolának, s az iskola fenntartójának alkalmazkodnia kell.

A cselekvési mintázatok és a szülői elbeszélések elemzésével szeretném bemutatni, hogy milyen tényezőknek tudható be az, hogy a gyerekek jelentősen eltérő profilt nyújtó általános iskolai osztályokba kerülnek, és ennek miképp ad legitimitást a szabad iskolaválasztás rendszere. Másrészt az elemzés célja azon helyi diskurzus-elemek bemutatása, amelyek alátámasztják, hogy a szabad iskolaválasztás megkérdőjelezhetetlen gyakorlatként jelenik meg szinte az összes helyi szintű szereplő szemében.

Nem vizsgálhatjuk önmagában az iskolaválasztó szülők lépéseit, hiszen ezek az iskolarendszer többi szereplőjével kölcsönhatásban kristályosodnak ki és nyerik el értelmüket, s hozzák létre az iskolába rendeződésre vonatkozó közpolitikát a terepen. A helyi oktatásirányításban tevékenykedő szereplők véleményének illusztrációit az előző fejezetben mutattam be.<sup>18</sup> Az aktorok másik fontos csoportja a szakirodalom által (vö: Bevezető) utcaszintű bürokratáknak nevezett fontos szereplők, azaz, az iskolákban dolgozó tanítók, tanárok. A fejezetben először tehát az iskolaválasztási rendszert helyi szinten működtető iskolák képviselőinek, a különböző pozíciókban lévő tanároknak (és intézményvezetőknek) a szabad iskolaválasztással kapcsolatos narratíváit mutatom be. Ezt követően áttérek a szülők szabad iskolaválasztással kapcsolatos narratíváinak és cselekvéseinek bemutatására, amelyet összevetek az általam részletesebben megfigyelt lokális iskolarendszerekről rendelkezésemre álló, az iskolák összetételére vonatkozó aggregált adatokkal.

A gyakorlat, az iskolába rendeződési mechanizmusok bemutatásakor hangsúlyozottan nem törekszem, és nem is törekedhetek monografikus igényű bemutatásra. Az általam bemutatandó narratívákhoz és cselekvésekhez, néhány nagyon releváns szakirodalmi, kutatási hivatkozást leszámítva, alapvetően két olyan kutatás adatait használom fel, amelyekben kutatóként résztvettem.<sup>19</sup> A Függelékben részletesen leírt, 2001 és 2010 között zajló kutatások egyrészt részben egymásra épültek, de legalábbis inspirálták egymást, másrészt közös metszéspontjuk, hogy lokális iskolarendszerekben vizsgálják az iskolaigazgatás, az iskolák közötti kapcsolatok gyakorlatát, ezért az általam bemutatott példák is leginkább a városi, sokszereplős iskolaválasztási terek jellegzetességeit képesek bemutatni. A kutatási terek rövid leírása szintén a Függelékben található.

---

<sup>18</sup> Mivel a kutatás 2013-at megelőzően zajlott, a disszertációban értelem szerűen nincs mód a változásokra reagálni, és nem jelennek meg aktorként a KLIK munkatársai.

<sup>19</sup> A kutatások céljainak, eszközeinek és résztvevőinek részletes leírását lásd a Függelékben!

A másik okot, ami miatt nem léphetek fel monografikus igénnyel, empirikus adataim időbeli korlátai szolgáltatják. Az első, általam felhasznált kutatás empirikus adatai 2001 utánról származnak, azaz éppen arra az időszakra esnek, amikor az „autonómia diskurzus” hegemoniája az előző fejezetben tárgyalt módon kezd felolvadni, s amikor a szabad iskolaválasztás kritikáinak első komolyabb hulláma, a szabadságot az egyenlőtlenség szempontjaival árnyaló narratíva megjelent. Bár valószínűsíthető, hogy a diskurzus változása nem azonnal éreztette hatását helyi szinten, mégis: csak korlátozott információforrással rendelkezünk arra nézve, hogy hogyan reflektáltak az önkormányzatok a 90-es években a szabad iskolaválasztás rendszerére. A disszertációban felhasznált kutatási eredmények 2010 előtt születtek, ezért a disszertációban nem tudok reflektálni arra a sajátosan paradox helyzetre sem, amely 2010 után, és különösen 2013. januárját követően létrejött a közoktatási intézmények állami fenntartásba vételével, hiszen az autonómia diskurzus látványos megszűnésének időpontjában maga a szabad iskolaválasztás nem szűnt meg.

### **Iskolák és választóik – utcaszintű bürokraták narratívái a szabad iskolaválasztásról**

Ha az iskolákat autonóm cselekvőkként fogjuk fel, akkor érdemes az őket képviselő igazgatók, tanárok véleményét is felidézni ahhoz, hogy a szabad iskolaválasztás széleskörű elfogadottságáról teljes képet kapjunk. Ehhez itt most először kivételesen nem saját kutatási adatokat idézek, hanem egy 1999-es kutatást, amely kifejezetten a jó hírnevű iskolákra fókuszált, s amelyben az iskolákat bemutató tanárok például ekképpen vallottak: *„Megítélésünket – saját véleményünk helyett – egy, a szülők körében végzett felmérés adataival kívánom alátámasztani (a megkérdezettek köre: a teljes merítésű szülői kör, azaz 917 fő): – tanulóink 52 %-a az iskola vonzáskörzetén kívül él, ami azt igazolja, hogy a körzeten kívül is népszerű intézményünk” (egy általános iskola igazgatója az iskola jó hírnevének és eredményeinek okairól).*<sup>20</sup> Hasonló attitűdről tanúskodik egy másik iskola igazgatójának véleménye: *„Az iskola sikereiben közrejátszik az is, hogy sok jó képességű tanulóink van, akiknek ambíciózus szülei tudatosan választják az iskolát, és hathatósan serkentik gyerekeiket a komoly munkára.” (egy általános iskola igazgatója az iskola jó hírnevének és eredményeinek okairól).*<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Forrás: Kiváló iskolák igazgatói mondták az oktatásminőségről... a Gallup felmérése 1999-ben. <http://oktatas.gallup.hu/Release/Gq/igeval.htm>

<sup>21</sup> Forrás: Kiváló iskolák igazgatói mondták az oktatásminőségről... a Gallup felmérése 1999-ben. <http://oktatas.gallup.hu/Release/Gq/igeval.htm>

Ezekben a beszámolókból a nem-körzetes gyerekek magas aránya, illetve a tanulók közti szelekció jelensége mint az iskola népszerűségének bizonyítékai jelennek meg. A szabad iskolaválasztás nyújtotta szelekció itt egyértelműen legitim jelenséggént, egyfajta védjegyként jelenik meg. Még ha reflektáltak is a szabad választásnak köszönhetően bekerülő gyerekek társadalmi háttérére, nem merült fel, hogy mindez probléma volna, hiszen a diskurzus alapvetően verseny-párti és meritokratikus szemléletű volt, amelyben a társadalmilag átörökített egyenlőtlenségek jelenségére való reflexiónak nem volt helye.

Azokban az iskolákban azonban, amelyek egyértelműen a szabad iskolaválasztási rendszer veszteségeinek tekintik magukat, a szabad választás kritikája is megfogalmazódik. Az alábbi, 2002-ben és 2005-ben készült interjúk részletei példázzák, hogy az iskolaválasztás szegregációt erősítő hatásai, legalábbis az érintett iskolák igazgatói számára ekkorra már nyilvánvalóvá váltak:

*„...és kezdtünk erősen elcigányosodni a szabad iskolaválasztás után, a 90-es évek eleje ez, amikor már a szülők elvihették egyrészt, a szabad iskolaválasztás miatt, másrészt pedig a gyerekek létszámának csökkenése miatt (...). Most attól a perctől kezdve hogy egyik iskola kezdte a másiktól elcsalogatni a gyerekeket, könnyű volt innen elvinni a gyereket, ahol cigány gyerek ült mellette.” (10. iskolaigazgató, Város3, 2002, „Regulateduc”)*

*„Én ebben nagyon szkeptikus vagyok, mert azt gondolom, hogy amíg politikai döntés nem születik, és egyszerűen meg nem szüntetik a szabad iskolaválasztást. ... Nem lehet a pedagógusok nyakéba varrni azt, amit a politikusok nem mernek meglépni. Oktáspolitikai döntés sincs. Hát bekerült a köztudatba, hogy esetleg erről szó lehet, de tök mindegy, hogy ki dobja, szóval bárki dobja be a szabad iskolaválasztás korlátozását...Annyira még mindig nem rossz a helyzet Magyarországon az oktatásban, hogy elementáris erővel robbanjon ki a társadalomból, hogy ezt így mér nem lehet csinálni.” (11., iskolaigazgató, 2005, OOIH<sup>22</sup>)*

Kritikus hangok, ha elvétele is, de olyan iskolákban is megjelentek, amelyek nem váltak a fenti iskolához hasonló drasztikus módon szegregálttá.

*„Azt, hogy [a gyereket] mint a véres kardot körbehurcolják, hogy melyik tanító néni a fiatalabb, melyik, szóval, ez így nem... Tehát én ezt egyáltalán nem helyeslem, én azt*

---

<sup>22</sup> Az általam készített interjú egy OOIH számára készített kutatásból származik, nem a disszertációhoz szorosan kötődő, a Függelékben leírt kutatási terepekről.

*gondolom, hogy az óvodának és az iskolának és a szülőknek lenne az a feladata, hogy felkészítse a gyereket arra, hogy iskolás lesz, kötelességekkel jár, ez az iskola az az iskola, amit neked kijelöltek és be kell iratkozni. (12, iskolaigazgató, Város3, 2006, „Oktatás és Politika”)*

Nem ezek azonban a leggyakoribb hangok. Az iskolák vezetőinek többsége az általam a legalaposabban tanulmányozott lokális iskolarendszerben („Város3”), egyértelműen szabadválasztás-párti, akár közszolgáltatásként, akár piacként tekintenek az iskolára. Ezt illusztrálják az alábbi, iskolaigazgatókkal készült interjúrészletek.

*„Az a baj, hogy ezen csodálkozunk, ugyanis a közoktatásban az iskolák szolgáltatást nyújtanak. A szolgáltatás pedig azt jelenti, hogy a szolgáltatás iránt érdeklődőknek az igényeit kell kielégíteni. És hogy ha ezeket az igényeket megfelelően elégíti ki a szolgáltató intézmény, akkor nyilván elégedettek a szolgáltatást, szolgáltatást igénybe vevők és érdeklődnek az intézmény iránt.” (...) „Hogy melyik (iskola) hasonlít (hozzánk)? Remélem, nem hasonlít egyik sem. Mindegyik egy sajátos arculatot kell, hogy mutasson és mutat is.” (13, iskolaigazgató, Város3, 2006, Reguleduc)*

*„Hogyha egy vállalatot nézünk, akkor az a jól dolgozó vállalat, az ad többet, az válik vonzóbbá, amelyik jól dolgozik... itt a vevők a szülők. Mi tulajdonképpen eladjuk a dolgokat. Ha nem tudom jól eladni, ha nem felelek meg a garanciának, ugye, időjelben mondom, nem felel meg az én általam biztosított áru, akkor hitelét veszítem és egy pár év múlva leül ez az egész dolog. Ha megfelelek a garanciális elvárásoknak, akkor ez a verkli megy és mozog.” (14, iskolaigazgató, Város3, 2006, Reguleduc)*

Korábban már utaltam rá, hogy a szabad iskolaválasztás hegemonitását azok a háromévente végzett reprezentatív oktatási felmérések is alátámasztják, amelyek a lakosság oktatással kapcsolatos attitűdjeit vizsgálják. A 2012-es adatfelvételt kiegészítette egy, a pedagógusok körében végzett mérés. Ennek (Lannert, 2012) tanulsága szerint a pedagógusok körében a lakossághoz képest is nagyobb azoknak az aránya, akiket szabadválasztás-pártinak jellemezhetünk:



## 2. Táblázat - Pedagógusok oktatással kapcsolatos attitűdjei<sup>23</sup>

Állítás	2012- egyetértők százaléka
1. A gyerekeket képességeik és tudásuk alapján minél előbb a nekik legmegfelelőbb iskolába kell adni.	81,0
2. Az a jó, ha a gyerekek képességeiktől és tudásuktól függetlenül minél hosszabb ideig egy iskolában tanulnak.	18,3
Nem tudja	,7
1. A szülőknek joga van arra, hogy a gyermekét abba az iskolába írassa be, amelyiket a legjobbnak tartja.	77,2
2. Mindenki adja a gyermekét abba az iskolába, amelyiknek a körzetébe tartozik, különben csak a kiváltságosak gyerekei kerülnek a jobb iskolákba.	22,0
Nem tudja	,7
1. A tehetségesek számára külön iskolákat kell nyitni, mert csak így bontakoztathatják ki képességeiket.	50,5
2. A tehetségesek számára nem szabad külön iskolákat nyitni, mert ez sérti a társadalmi igazságosságot.	46,8
Nem tudja	2,8

Forrás: Lannert, 2012

A szabad iskolaválasztás lehetősége tehát az utcaszintű bürokraták, azaz, a tanárok (és az iskolaigazgatók) körében is nagy elfogadottságnak örvend.

Hogyan cselekednek a városi, többiskolás környezetben az iskolaválasztók? Mennyiben tekinthetők döntéseik racionálisnak, mások által nem befolyásoltak, azaz, ténylegesen „autonómnak”? Mennyiben látszik megvalósulni az iskolarendszert piaci metaforák segítségével leíró, keresletre és kínálatra hivatkozó elképzelés? A továbbiakban a terepen tapasztalt iskolaválasztási mechanizmusokról lesz szó.

### Érintett aktorok: előzetes elképzelések és tényleges iskolába kerülés<sup>24</sup>

<sup>23</sup> A feltett kérdés: „Most egymással szembenálló véleményeket fogok felolvasni Önnek. Kérem, mondja meg, a kettő közül melyikkel ért inkább egyet. Lehet, hogy néha nehéz lesz választania, mégis próbálja meg eldönteni, hogy melyik vélemény áll közelebb Önhöz!”

<sup>24</sup> A jelen fejezet az Iskolaarend című kötet (Berényi, E- Berkovits, B- Erőss, G (2008) „Szabadon választott gyakorlatok?” (187-218.o) című fejezetének átdolgozott és kibővített változata.

A disszertáció ezen részének alapjául szolgáló terepkutatás időpontjában (2002-2006) úgy tűnt, hogy a szabad választást mint ideológiát és mint alapvető értéket a szülők nagy része magáénak érezte, legalábbis a kutatás során nem talákoztunk olyan szülővel, aki explicit módon helytelenítette volna a szabad választáson alapuló rendszert. A szabad iskolaválasztás valamiféle homogén legitimitást élvezett a szülők szemében, legalábbis ha irányítottan rákérdeztünk. A továbbiakban bemutatandó, „Város3” terepre vonatkozó szülői attitűdök és cselekvések három forrásból táplálkoznak. Egyrészt abból a két adatfelvételtől, amelyeket egyazon tanév során, az egyiket a 2. félév elején („februári adatok”), a másik a 2. félév végén („májusi adatok”) vettünk fel; az egyikben előzetes attitűdökre kérdeztünk rá, a másodikban a tényleges beiskolázási eredményeket tudakoltuk.<sup>25</sup> Harmadik forrásként pedig a kerületi óvodákba járó nagycsoportos gyerekek szüleivel készült interjúkat fogom elemezni.

A „februári adatfelvétel” során 416 személyt, az elsős beiskolázás előtt álló gyermekek szüleinek mintegy 70%-át<sup>26</sup> sikerült megkérdeznünk; elsőprő többségük, 92 %-uk „nagyon jó dolognak” tartotta a szabad iskolaválasztást, és senki sem tartotta kifejezetten „rossz dolognak”. Mindez egybecseng azzal a már korábban idézett országos reprezentatív felmérés-sorozattal is, amely a teljes lakosság körében mutatta a szabad iskolaválasztás elfogadottságát.

A szabad iskolaválasztás gyakorlati elfogadottságát mi sem mutatja jobban, mint hogy akkor, amikor azt tudakoltuk, hogy mik a fontos szempontok számukra az iskolaválasztás során, akkor az általunk felsorolt 15 lehetőség közül a „körzeti iskola” meglehetősen hátra, a 9. helyre szorult. A 15 lehetőség közül a „jó hírű iskola” minden szülői csoportban messze a legfontosabb szempontnak bizonyult. Még ha tudjuk is, hogy a „jó iskola” fogalma önmagában nem bír egyértelmű jelentéssel, ennél a kérdésnél érdemes elidőznünk egy kicsit, már csak azért is, mert, mint az egy másik kérdésre adott válaszokból kiderült, azt, hogy melyek a jó és melyek a rossz iskolák, sokan tudni vélték. Erre vonatkozóan meglehetősen erős konszenzus mutatkozott, amikor az iskolaválasztás előtt álló szülőktől eziránt érdeklődtünk kérdőívünkben („Ön szerint melyik a kerületben a három legjobb iskola?”). Az eredmények szerint három iskola egyértelműen kiemelkedik a többi közül: a szülőknek több mint a fele (57%-a) ezen iskolák valamelyikét (Iskola10-et 20, Iskola9-t 19, Iskola1-at 18%) említette, mint jó iskolát. Volt még néhány iskola, amelyet jóval kevesebben és néhány, amelyeket senki sem említett jó iskolaként.<sup>27</sup> A szülői vélemények tehát jelentős mértékben egybecsengenek a kérdést illetően.

---

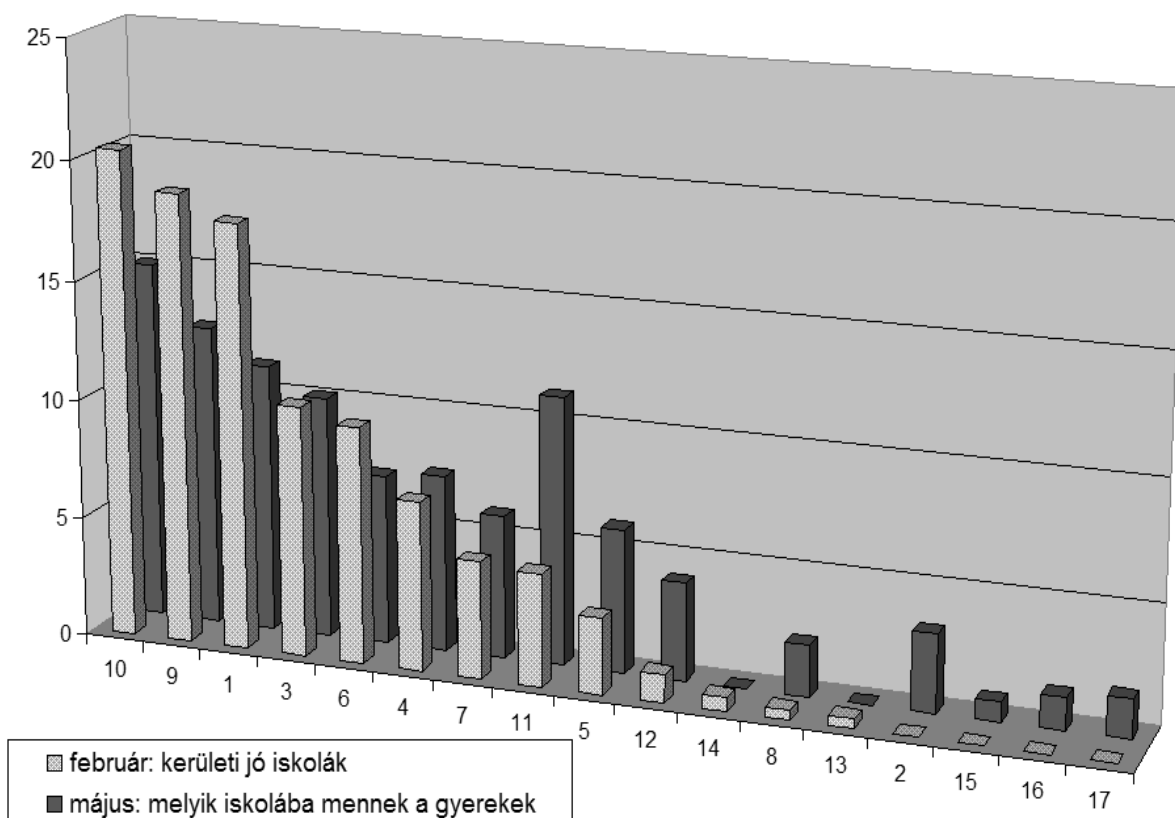
<sup>25</sup> Az adatfelvételek leírását és a kérdőívet/adatlapot lásd a Függelékben!

<sup>26</sup> A mintavételt teljes körűnek terveztük a kerületi óvodákba járókra nézve, a szülők 30%-a azonban nem juttatta vissza a kérdőívet.

<sup>27</sup> Megjegyzendő, hogy kutatásunk során a kérdőívnek éppen ez a kérdése kavarta a legnagyobb vihart, mintha nem lenne legitim és illendő dolog ezt tudakolni. A kérdés fontosságát mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a

Néhány hónappal később, a beiskolázások után végzett felmérésünkben („májusi adatok”) világossá vált, hogy az elsősöknek csak mintegy 39%-a nyert felvételt a nemrég még a szülők 57%-a által jó iskolaként megnevezett 3 intézmény valamelyikébe. A két adatfelvétel eredményeit egymás mellé állítva a következő ábra szemlélteti.

### 3. Táblázat – Ábra : Iskolák megítélése és iskolákba kerülő gyerekek aránya



A fenti ábrán a korábbi vélemények („februári adatok”) és a tényleges beiskolázási eredmények („májusi adatok”) közötti különbségeket láthatjuk. Az ábra arról tanúskodik, hogy az iskolák többségét (!) nem tartják jó intézménynek: ötöt elenyésző számban, négyet pedig senki sem jelölt meg jó iskolaként. Ez a kilenc iskola tehát összesen jóval kevesebb „jó pontot” kapott, mint az előzőek. Mégis, látható, hogy nagyjából minden harmadik gyerek ezekbe az intézményekbe kerül – körülbelül ugyanannyian, mint ahányan az első tömbbe tartozó, négyszer több szülő által kívánatosnak tartott, magas presztízsű osztályokba! Még ha ide is

---

kérdés felvetését több intézményvezető és szülő is nehezményezte. Az iskolák hierarchiájának tagadása és ennek a diskurzusból való kizorítása még inkább megnyilvánul abban, hogy a kérdés ellentétpárjáról, amelyben a „rossznak” feltételezett iskolákról tudakoztunk, az intézmények felháborodására való tekintettel teljes mértékben le kellett mondanunk. A téma érzékenységéről árulkodik az is, hogy ez volt az a kérdés, amelyre a kérdőívet kitöltő szülők körében a legnagyobb volt a válaszmegtagadási arány. Végül erre a kérdésre a szülők közül csak kétszázán válaszoltak, és az ő válaszaik elemzésére nyílik csak mód; de szerencsére az óvodák közt nagyjából arányosan oszlott meg a válaszmegtagadók száma.

járnak mindazok, akik jónak tartják az e kategóriába tartozó iskolák valamelyikét (összesen 14%-nyian a megkérdezettek közül), akkor is további 22% úgy került ide, hogy ők nem nevezték meg spontán mint „jó” iskolát ezeket.

Ha az iskolák sorrendjét a válaszadó szülők iskolai végzettsége szerint bontjuk, akkor (immár sajnálatosan alacsony esetszámokkal operálva, de) azt látjuk, hogy, bár az adott iskolák a különböző végzettségi csoportokban más- és más százalékot kaptak, de mindhárom végzettségi csoport esetében ugyanaz a három iskola számít a három legjobbnak, sőt, még a sorrendjük is ugyanaz.

#### 4. Táblázat –Iskolák megítélése szülők iskolai végzettsége szerint (az iskolát „jó iskolának” választók arányában)

Iskola száma	Alacsony iskolai végzettségű szülők	Közepes iskolai végzettségű szülők	Magas iskolai végzettségű szülők	Mindenki (N=494)
10	19,1%	19,7%	24,6%	20,4%
9	14,6%	19,7%	22,1%	18,8%
1	12,4%	19,7%	22,1%	17,8%
3	12,4%	11,1%	11,5%	10,5%
6	11,2%	10,1%	7,4%	9,9%
4	10,1%	6,1%	2,5%	7,1%
7	7,9%	4,5%	,8%	4,9%
11	2,2%	5,1%	2,5%	4,7%
5	7,9%	2,0%	2,5%	3,2%
12	1,1%	1,0%	2,5%	1,2%
egyéb		,5%	,8%	,6%
8	0,0%	,5%	,0%	,4%
13	1,1%		,8%	,4%

Ez az eredmény, ráadásul rávetítve a későbbi tényleges iskolába kerülést (mint ahogy azt fentebb ábrázoltam), egyértelműen cáfolja azt az elképzelést, amely szerint a szabad iskolaválasztás arra jó, hogy mindenki megtalálhassa a neki megfelelő iskolát. Az eredmények ugyanis arról árulkodnak, hogy legalább 18%-nyian nem abba az iskolába kerülnek, amelyet jónak tartanak, illetve, legalább 22%-nyian pedig olyan iskolába kerültek, amelyet pedig kifejezetten nem tartanak jónak. Akár eleve nem az általuk jónak tartott iskolába jelentkeztek (mert „túl jónak” tartották, azaz, önszelekció történt), akár nem vették fel őket, akár menet

közben megváltozott az elképzelésük, az biztos, hogy nem az eredeti preferenciáknak megfelelően rendeződtek el a különböző iskolai osztályok között a gyerekek. Vajon milyen tényezők és hogyan alakították ezt a folyamatot?

Először is, fontos hangsúlyozni, hogy már jóval a döntés előtt megindul az a fent is említett folyamat, amely (az óvodák és nevelési tanácsadók közvetítésével) *orientálja* a szülőt. Az orientáció sokszor explicit: a nagyon problémás gyereket kis létszámú osztályba irányítják, eltanácsolják az elit-tagozatoktól; de a legtöbb esetben implicit módon megy végbe: a szülő egész egyszerűen a gyerekekkel együtt megismeri, megtanulja a gyerek képességeit, vagy legalábbis azt, amit a fent nevezett intézmények ezekből fontosnak tartanak. A szülői döntések játéktérét sokszor behatárolja az, hogy az óvodai, nevelési tanácsadói „karrier” során milyen kép alakult ki gyermekükről *másokban*.

Mindezt érdemes észben tartani, amikor azt vizsgáljuk, hogy ki, mikor, hogyan, mennyire autonóm módon választ iskolát.

„Februári adatfelvételünkör”, az iskolai beiratkozások előtt néhány hónappal a megkérdezett szülők többsége már tudta, hogy melyik iskolába szeretné majd küldeni gyermekét.

## 5. Táblázat – Előzetes kapcsolatok az iskolával - február

		Eldöntötték-e már, hogy melyik iskolába megy a gyerek?			N=300
		Igen, és fel is vették a kapcsolatot az iskolával	Igen, de még nem tettek semmit	Még nem	
<b>Szülők iskolai végzettsége<sup>28</sup></b>	alacsony	29%	38%	32%	100%
	közepes	43%	32%	25%	100%
	magas	53%	23%	24%	100%
	Összesen	42%	31%	27%	100%
<b>Chi-négyzet próba</b>					
	érték	szf	szignifikanciaszint		
Pearson Chi-négyz	9,15	4	,057		

Az eredmények szerint nincs szignifikáns összefüggés a szülők iskolai végzettsége és aközött, hogy ebben a korai időpontban már meghozták-e elvi döntésüket, habár a táblázatból látszik,

<sup>28</sup> A kérdőív 10 elemű iskolai végzettséget mérő indexét ez esetben, tekintettel az alacsony esetszámokra, háromeleművé vontam össze, ahol a legalacsonyabb kategóriában szerepelnek azok, ahol legalább az egyik szülőnek nincs érettségije, a legmagasabban pedig azok, ahol mindkét szülőnek van felsőfokú végzettsége.

hogy a legalacsonyabb végzettségűeknek 67, míg a legmagasabb végzettségűeknek ennél több, 73%-a állította, hogy tudják már, hogy melyik iskolába szeretnék vinni gyermeküket. Az azonban, hogy ténylegesen tettek-e már lépéseket az iskola irányába (vö: „igen, és már fel is vették a kapcsolatot”), jóval erősebben és szignifikánsan összefügg a végzettséggel: a magas végzettségű (diplomás) szülők több mint fele állította ezt, 10%-nyival többen, mint a közepes végzettségűek, s 24%-nyival többen, mint a legalacsonyabb végzettségűek. A magas végzettségűek többsége tehát ekkora nem csak attitűdökkel vagy preferenciákkal rendelkezett, hanem tett is már valamit, ami a legalacsonyabb végzettségűek több mint kétharmadáról nem mondható el.

Ezt mutatja be az alábbi táblázat:

#### 6. Táblázat - Ki mit tett az iskolaválasztással kapcsolatban?

	Tettek már valamit, %	Nem tettek még semmit, %	Összesen
Alacsony iskolai végzettségű szülők	30	71	100%
Közepes iskolai végzettségű szülők	43	57	100%
Magas iskolai végzettségű szülők	53	47	100%
Átlag	42	58	100%
<b>Chi-négyzet próba</b>			
	érték	szf	szignifikanciaszint
Pearson Chi-négyzet	8,653 <sup>a</sup>	2	<b>,013</b>

A magyar közoktatásra egyszerre jellemző az iskolák közötti és az iskolákon belüli erőteljes differenciálódás. Az iskolaválasztás ugyanis nem áll meg az intézménynél, a gyakorlatban sokszor tagozatok választása zajlik. A következőkben tovább igyekszem árnyalni az iskolaválasztási döntések kvantitív technológiával megragadható jelentéseit, és bemutatom azokat a részleteket is, amely arról árulkodnak, hogy a szülők milyen jellegű osztályokat és iskolákat vesznek fontolóra.

A különböző típusú tagozatok között a lokális oktatási térben voltaképpen megannyi jelentésárnyalat létezik; ugyanakkor a számszerűsíthetőség kedvéért a vizsgált helyi iskolarendszerben (Város3”) megjelenő bármilyen (amennyiben nem kifejezetten a lemaradás kompenzálására irányul) specializációt „tagozatként”, s minden mást „normál” osztályként kódoltam át, azt feltételezve, hogy a tagozatok felé való orientálódás erős iskolaválasztási attitűdöket fejez ki.

## 7. Táblázat - Ki milyen jellegű osztályba szeretné járatni a gyermekét? (február)

Szülők iskolai végzettsége		tagozatot tervez (%)	tagozatot nem tervez (%)	N=339
	alacsony	18	82	100
	közepes	28	72	100
	magas	34	66	100
Összesen		27	73	100

Chi-négyzet próba			
	érték	szf	szignifikanciaszint
Pearson Chi-négyz	5,864	2	,053

Jól látható, hogy azok körében, akik konkrét osztályt is megneveztek, minél nagyobb végzettséggel rendelkezik valaki, annál inkább tagozatos osztályba szeretné járatni a gyermekét, bár, hozzá kell tenni, hogy még körükben is csak minden harmadik szülőre igaz ez, s azt is fontos látni, hogy az összefüggések a statisztikai értelemben vett szignifikanciaszint körül (és kicsit alatta) mozognak.

A tagozathoz való viszonyulás mindenképpen lényeges eleme az iskolaválasztási folyamatnak, ezért a következőkben a szülői interjúkat ez alapján fogom elemezni. Az interjúk a beiskolázási időszak végén, illetve az iskolakezdés elején készültek.

### Tagozatok

„Utólag tudtam meg én is, hogy van egy 1/a”

Miközben az előzőekből már kiderült, hogy a szülők jelentős része érdeklődik a tagozatok iránt, akadnak olyanok, akik semmiféle különbséget nem tesznek nemhogy az osztályok, de még az iskolák között sem. Ezt példázza ezzel a nagyon alacsony státusú szülővel készült interjú is:

*Amikor 6 éves lett, mikor került először szóba az iskola, erre vissza tud emlékezni? Hogy kell iskolába menni, melyik iskolába, iskolaérettségi, ilyesmi.*

Tessék mondani még egyszer.

*Tehát hogy ugye majd iskolába kell menni a kislánynak. Mikor kezdtek erről először beszélni az óvodában?*

Hát egy éve. És akkor már 7 évesen kezdett is iskolába járni. Tavaly nyáron kezdtem, akkor volt a ballagás az óvodában, és egy hónap múlva meg beíratam az iskolába.

(.....)

*És a gyerekekkel beszélgettek az iskolaválasztásról? A kislánnyal, aki most elsős.*

Nem, már milyen választásról?

*Arról, hogy iskolába kell járni.*

Ja, igen, persze, beszélgettünk. Örült neki nagyon, hogy ő már nagy, már másodikba szeretne még menni, hogy hét végén is fog tanulni, meg ezeket mondja, hogy át tudjon másodikba menni.(15, szülő1, takarító, Oktatás és Politika)

Előfordul olyan is, hogy nemcsak az iskolába kerülést megelőző választás során, hanem később, amikor a gyerek már az iskolába jár, sem világos egy szülő számára a különböző tagozatok mibenléte. Erre a legszemléletesebb illusztráció annak a szülőnek a példája, akiben, miközben tudta, hogy van „1/b osztály”, fel sem merült, hogy léteznie kell „1/a osztálynak” is – számára tehát az esetlegesen az elit osztályba vezető út soha nem is létezett.

Én nem tudom, azt tudom, hogy itt az én kislányommal együtt hárman vagy négyen járnak ide [az óvodából]. De hogy kik azok, mert ők nem az első b-be járnak, hanem első a osztályban vannak.

*Mi a különbség a két osztály között?*

Fogalmam sincs.

*Az, hogy ebbe az osztályba jött, mert ugye két első van, önök tudták, hogy ez a két osztály van?*

Hát én nem tudtam, csak az első b-t tudtam. Utólag tudtam meg én is, hogy van egy első a.” (16, szülő2, Alacsony végzettségű, munkanélküli szülő. Az iskolában található a helyi elit körében az egyik legnépszerűbb osztály, az „a” osztály; Oktatás és Politika.)

A szülők többsége azonban érzékeny a különbségekre. A tagozatokra való alkalmasságot kisebb-nagyobb mértékben a gyerekek képességeihez kötik, függetlenül attól, hogy ezt (és az illegális felvételik gyakorlatát, mint a többség) elfogadják vagy (mint a szülők elenyésző része) nehezményezik.

*„Azoknál a gyerekeknél, akik normálisan fejlődnek, és nincsenek nagy lemaradások a részfunkciókban meg a mozgás területén meg egyéb helyen, ott szerintem ez nem gond,*



*mert az óvodaidő alatt ki fog derülni vagy kiderül, hogy mire van igénye a gyerekek, vagy tehetsége. Tehát el tudja a szülő valamelyest dönteni, hogy most én zenei tagozatra szeretném adni, vagy kéttannyelvű iskolába. És hát hogy a szülő maga is bírja-e. Tehát ez is fontos, hogy önmagában is van-e annyi erő, hogy ezt végigvigye” (17, közepes státusú szülő, jónak tartott iskola, 2006, Oktatás és Politika ).*

*„Én biztos nagyon rosszul érezném magam, hogyha tudnám, hogy én I/d-ben vagyok, ami a buták osztálya. Vagy a gyengén fejlett gyerekek osztálya. Velünk nem foglalkoznak annyira, mert mi úgyis buták vagyunk, és akkor ott van az első két osztály, akik versenyre mennek” (18, Közepes státusú szülő, iskolaválasztás előtt, hezitálva az egyik elit és az egyik közepesnek tartott iskolák között, Oktatás és Politika, 2006)*

Sokan vannak, akiket az iskolaválasztás során leginkább az motivál, hogy elkerüljék a problémásnak tartott gyerekeket befogadó osztályokat: ez a szemlélet előbb-utóbb szóba került szinte az összes, nem a legalsóbb társadalmi rétegekbe sorolható szülővel készített beszélgetésben.

*„Engem csak az tartott vissza, hogy nagyon sok olyan gyerek is jár oda, aki nem olyan jó képességű, és... csak most nem akarom mondani, hogy vannak cigányok is. Ők is oda tartoznak” (19, elit iskolába járó gyerek diplomás szülője saját körzeti iskolájáról, Oktatás és Politika, 2006).*

*„tehát nem vagyok semmiféle rasszista, abszolút nincsenek előítéleteim, de azért jön oda minden” (20, Közepes státusú szülő körzeti iskolájának normál osztályáról, 2006, Oktatás és Politika).*

Ezek a szülők éles különbséget tesznek tagozat és normál osztály között, tudni vélvén, hogy a „normál” – sokszor kerülendő. Erre reagálva és ezt erősítve pedig az iskolák újabb és újabb, különféle identitású osztályokat hoznak létre (vagy: sokszor csak átnevezik korábbi „normál” osztályukat). Az iskolai tagozatok hierarchiája tovább finomul, immár léteznek elit, „elitebb” és „legelitebb” osztályok is, azonban ez a hierarchia nem jelenik meg explicit módon.

Így, miközben egyes szülők szemében egyenértékűnek tűnhetnek a tagozatok, addig mások szemében határozott hierarchia létezhet az osztályok között. Így fordulhat elő, hogy

ugyanannak az iskolának ugyanazon („táncos”) osztályáról eltérően nyilatkozik két szülő, akik gyerekeiket az iskola másik osztályába felvételiztették, noha mindkét gyerek táncolt óvodai éve alatt.

*„Én először kéttannyelvűre irattam be őket. De kéttannyelvűre nem vettek föl minket, és akkor így is maradt a tánc.*

*Azért szerettem volna, az angol miatt. Én úgy voltam vele, hogy mivel emelt szinten tanulnak angolt, lehet, hogy későbbiekben, mit tudom én, lehet negyedikre eléri azt a szintet, amit más gyerek 8–9.-re vagy talán 10.-ben. Mert itt meg emelt szintű az angol. Azért tantárgyakat angolul tanulnak, máshol meg nem. [...] felvételiztünk ide, és mindenféleképp reménykedtem, hogy ide fölvesznek, ha nem is kéttannyelvűbe, de a táncos osztályba. Mert nekem a gyerekek két éve táncolnak, ilyen versenytáncot, és mondom, akkor legalább nem veszik el az a két év, amit tanultak. [...] versenytáncolnak” (21, alsó státusú szülő, elit osztály melletti nem elit osztály, 2006, Oktatás és Politika).*

*És ez hogy alakult így, hogy az Endrébe mentetek előkészítőre?*

Jó kérdés. Azt hiszem, hogy a Márványban, ami volt, az ütközött időben neki a táncsal. Ilyen teljesen technikai szempont volt.

*De mégsem merült fel a táncos osztály?*

Nem. Én nem tudom. Ezt az egész táncos dolgot nem annyira szeretem. Nagyon szeretek táncolni, tehát nem zárkózom el tőle, de valahogy ebben az iskolában ezt nem sikerült megszeretnem.

*Csak azért kérdezem, mert hogy ő konkrétan jár táncolni külön órára.*

Igen.

*Járni fog továbbra is?*

Szerintem igen, szereti és jót is tesz neki, szépen alakítja a testtartását, mindenképpen jó. [...] Ennek a táncos dolognak nem igazán érzem a kifutását. Ha nem az angol, akkor valószínű, hogy inkább az Endrében az ének-zene lett volna” (22, közepes státuszú szülő, elit osztály, 2006, Oktatás és Politika).

Vannak tehát, akik a normál dichotómián túl a tagozatok között is különbséget tesznek. A fent bemutatott szülő arra érzett rá, hogy léteznek olyan osztályok, amelyek, bár elnevezésük tagozatot sejtet, valójában (és hivatalosan!) áltagozatok, *normál* osztályok, de pusztán

elnevezésük által képesek arra, hogy egyes szülők számára mégiscsak elfogadható osztályként jelenjenek meg. Ezeknek jelentős része, mint a fent említett „táncos” osztály is, úgynevezett bipólusú iskolákban (Bajomi et al, 2006) található, s többnyire az iskola „elit” osztályába fel nem vett gyerekeket tömörítik, az ő megtartásukra szolgálnak. Ennek a jelenségnek egy másik szemléletes példája a szintén kétarcú Endre iskolában figyelhető meg. Itt található a kerület egyik hagyományosan legvonzóbb, legjobb továbbtanulási eredményeket produkáló (éneke-zene) osztálya, mellette pedig a köztudottan „rossz családi háttérű”, körzetes gyerekek „gyűjtőhelye”, a normál osztály. Ennek az osztálynak éppen kutatásunk ideje alatt adott az iskolavezetés új nevet és identitást „magyar-matematika” névvel, azt remélve, hogy ezáltal javulni fog ennek az osztálynak a társadalmi összetétele is.

És az aprólékos különbségtételek fokozatainak még mindig nincs vége: nemcsak átagozat és tagozat között lehetséges különbségeket észlelni, hanem az egészen kifinomultak a „valódi tagozatok” között is hierarchikus különbségeket észlelnek.

*„Tehát azért én látok ebben toleranciát, hogy aki mindenképpen be szeretne ide jutni, és azt mondja, hogy ő akár az úszós osztályba is, mert úgy tűnik nekem, a több éves figyelésből, hogy az úszósba van nagyobb lehetőség [bekerülni, szemben az iskola másik, szintén tagozatos, „valódi” elit osztályával]” (23, közepes státuszú szülő, jónak tartott iskola, 2006, Oktatás és Politika).*

## Differenciálódás

A tagozatok közötti aprólékos különbségtevésre való hajlam mértéke erőteljesen hozzájárul a szülők által követett iskolaválasztási stratégiákhoz. A kezdeti attitűd-különbségek és az interjúk által tanúsított további, ezektől természetesen nem független különbségek az iskolaválasztási folyamat végére tényleges és egyértelmű beiskolázási különbségekben testesülnek meg. Ezekről a tanév végén, a „májusi adatfelvétel” során nyert adatok tanúskodnak.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ekkor 551 szülő került a mintánkba (a kerületi óvodákba járó nagycsoportosok szülei, és egyetlen óvoda kivételével mindenholnan szinte teljes körűen gyűjthettünk adatokat). A gyerekekre vonatkozó adatlapokat ezúttal nem a szüleik, hanem az óvónők töltötték ki. A kétféle felmérés ugyanazt a problematikát ugyanazzal az alapsokasággal kapcsolatban járja körül, de az eltérő mintavételi eljárás miatt természetesen a két adatbázis nem aggregálható, s ezért összevetésük csak korlátozottan lehetséges. Ezért is az itt bemutatott adatokkal nem gondolom, hogy maradéktalanul bizonyítani tudnám az iskolák/osztályok közötti differenciálódást, arra viszont alkalmasnak tartom őket, hogy a differenciálódás hipotézisét megerősítő illusztrációként bemutassam általuk.

## 8. Táblázat - Tényleges beiskolázási eredmények (május)

		Tagozatra fog-e járni a gyerek?		N=323
		Igen %	Nem %	
Szülők iskolai végzettsége	alacsony	15%	85%	100
	közepes	39%	61%	100
	magas	43%	57%	100
Összesen		33%	67%	100
Chi-négyzet próba				
		érték	szf	szignifikanciaszint
Pearson Chi-négyzet		17,742 <sup>30</sup>	2	,000

Az iskolába kerülés *előtti* helyzetkép azt érzékeltette, hogy az iskolákkal kapcsolatos attitűdök hasonlóan oszlanak meg a szülők között: ugyanazokat az iskolákat tekintik jónak, és hasonlóan kezdenek gondolkodni az iskolaválasztási folyamat elején. Az ugyanakkor már akkor is látszott, hogy ami a tényleges cselekvéseket illeti, a felsőbb iskolai végzettségűek jóval hamarabb és jóval intenzívebben kezdenek el az iskolába kerüléssel foglalkozni, mint bárki más. Az itt látható, már tényleges iskolába kerülési adatok ismeretében leginkább az az árulkodó, hogy mind a közepes, mind a legmagasabb végzettségű szülők gyermekei körében a folyamat végére még magasabb is lett azoknak az aránya, akik végülis tagozatos osztályba kerültek, ahhoz képest, mint akik előzetesen is oda akartak kerülni. A legalacsonyabb végzettségűek körében pedig az eleve alacsony tagozat-orientáció, még ha csak kismértékben is, de – csökkent. A kezdeti attitűdök hasonlósága utána a tényleges cselekvések és a társadalmi pozíció között erős korreláció mutatható ki.

A szabad választás, legalábbis demográfiai mélypont idején, a közpolitikai gyakorlat fontos tényezőjének bizonyul: az autonóm módon cselekvő szülőket a rendszer fontos működtető szereplőiként kell számon tartanunk, akik választásukkal eltérő társadalmi összetételű osztályokat hoznak létre. A differenciálódásról kialakított képünket további adataink sem cáfolják. Májusi adatfelvételünkből az is kiderül, hogy a leendő első osztályok között erős különbségek alakulnak ki a tanulók társadalmi háttérében: míg az ilyen szempontból legelőnyösebbnek mondható összetételű két iskolába járók anyáinak átlagos végzettsége<sup>30</sup> az

<sup>30</sup> Az alacsony esetszámok miatt itt kénytelen voltam elvetni a korábban használt összevont mérőszámot a két szülő végzettségi átlagáról

érettségénél magasabb, addig az ilyen szempontból legelőnytelenebb három iskolában tanulók anyáinak átlagos végzettsége a szakiskola alatt marad.

## 9. Táblázat – Elsőbe felvett gyerekek anyáinak iskolai végzettsége iskolánként

ISKOLA	anyák iskolai végzettségének átlaga (1: általános iskola; 6: egyetemi diploma)	N
12	4,3	13
8	4,1	8
9	3,7	42
1	3,6	35
3	3,5	36
10	3,4	45
6	3,3	22
5	3,0	21
7	2,8	15
4	2,8	22
11	2,7	39
13	2,3	3
2	1,9	11
15	1,5	6
14	1,0	5

Nemcsak az iskolák, hanem az osztályok közötti differenciálódást is lehet szemléltetni ugyanennek a terepnek az iskolai osztályaira vonatkozó statisztikai adatokkal. Város3 iskoláiban két olyan osztály is volt adatfelvételünk idejében, ahol a gyerekeknek több mint 50%-a részesült rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, miközben volt két olyan osztály is, ahol 10% alatti ez az arány (az átlag pedig 24%). Ugyancsak a szélsőséges differenciálódásra utal, hogy miközben (a tanítónőktől kapott adatok szerint) átlagosan az osztályokban a gyerekek 31%-a küzd tanulási nehézségekkel, addig van olyan osztály, ahol ez az arány 70-80%, de olyan is akad, ahol elenyésző az arányuk, sőt, egyáltalán nem találni ilyen gyereket.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Mivel az osztályok szerinti bontásban értelemszerűen már sokszor csak igen kis esetszámok jelennek meg, ezért ezek az adatok semmiképpen sem nevezhetők bizonyító erejűnek, a differenciálódásra vonatkozó hipotézist azonban segítenek megerősíteni.

## 10. Táblázat - Gyerekek és problémáik eloszlása az osztályok között

iskola száma	osztály	tanulási nehézséggel küzdő gyerekek aránya	magatartási nehézséggel küzdő gyerekek aránya	hátrányos helyzetű gyerekek aránya	rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya	veszélyeztetett gyerekek aránya	osztály-létszám
1	2.a	0%	4%	4%	15%	0%	26
1	2.b	7%	7%	11%	30%	7%	27
2	2.a	88%	100%	100%	56%	0%	16
3	2.a	4%	8%	0%	12%	19%	26
3	2.b	19%	7%	0%	4%	4%	27
4	2.a	11%	7%	15%	22%	15%	27
4	2.b	100%	20%	0%	7%	7%	15
6	2.a	32%	36%	16%	12%	28%	25
6	2.b	16%	8%	24%	24%	12%	25
7	2.a	4%	8%	65%	38%	0%	26
8	2.a	11%	11%	7%	14%	7%	28
11	2.a	21%	0%	33%	33%	8%	24
11	2.b	18%	9%	23%	23%	18%	22
11	2.c	79%	14%	21%	21%	43%	14
12	2.c	12%	0%	0%	18%	24%	17
14	2.a	100%	80%	100%	70%	80%	10
16	2.a	4%	8%	13%	13%	25%	24

Gondolhatnánk azt, hogy az iskolák közti társadalmi egyenlőtlenségeket a már eleve meglevő társadalomföldrajzi különbségek okozzák. Az itt beidézett kutatások adatai alapján azonban a gyerekek 50-60%-a ment csak saját körzeti iskolájába a vizsgálatok idején (tehát 2006 és 2008 között). Emellett nyilvánvaló, hogy az *osztályok* közötti különbségektől társadalomföldrajzi értelemben még kevésbé tehetők felelőssé az iskolakörzetek. *Tehát az iskolák, illetve az osztályok közötti különbségek jelentős részéért az iskolába kerülési mechanizmusok, nem pedig az eleve meglevő társadalomföldrajzi különbségek okolhatók.*

Azaz, az iskolaválasztásnak nemcsak a közpolitikai *diskurzusban* van kiemelt szerepe, de a közpolitikai *gyakorlatban* is: nemcsak népszerű, helyeselt dolog az iskolaválasztás, de, amikor arra kerül a sor, akkor a szülők jelentős része – már aki teheti – szemmel láthatólag él, vagy élne is a lehetőséggel. Az iskolák, iskolai osztályok összetételét erőteljesen befolyásolja a szabad iskolaválasztás, ezért méltán nevezhetjük jelentős közpolitikai gyakorlatnak.

Ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy, miközben a szülők körében konszenzus van arról, hogy melyek a „jó” és a „kevésbé jó” iskolák/osztályok, végül az iskolába kerülő gyerekek jelentős része nem az általuk jónak gondolt iskolákba kerül be.

Miközben azonban úgy tűnik, hogy a szabad iskolaválasztás sok értelemben egyenlőtlen helyzeteket teremt, láttuk, hogy mind az országos adatok szerint, mind pedig a helyi iskolarendszer szereplői szemében megkérdőjelezhetetlen legitimitásnak örvend. Vajon miképpen lehetséges, hogy ebben a rendkívüli mértékben differenciált iskolarendszerben, ahol, mint láttuk, a gyerekek többsége nem a szülők által jónak tartott iskolákba kerül, az iskolaválasztási rendszer legitimitása nem szenved csorbát? Az interjúk segítségével azt kísérlem meg bemutatni, hogy hogyan tanulják meg értékelni az elért iskolát, iskolai osztályt a szülők.

## **Siker és kudarc**

### **Elitosztály, siker, könnyedség**

Vannak, akik hírből sem ismerik a kudarcot az iskolaválasztási folyamattal kapcsolatban: olyanok, akik a szinte mindenki által egyöntetűen elitként elfogadott osztályok valamelyikét nézték ki maguknak, és a vágyott osztályba felvételt is nyertek.

A legtöbбекnek közülük nincs menekülési stratégiája, aminek egyik lehetséges oka, hogy nem merül fel bennük valós aggodalomként, hogy ne sikerülne elérniük céljukat; tehát egy esetleges sikertelen felvételi esetén sem érdekli őket egy alacsony presztízssű osztály az adott iskolában, inkább tovább próbálkoznak egy másik, magas presztízssű osztállyal, egy másik iskolában.

*„A másikat nem tudom, minket az nem is érdekelt. Tehát amikor kérdezték a felvételin, hogy beírjuk-e a táncost [a párhuzamos, nem elit osztály], mondtuk, hogy nem” (24, közepes státuszú szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

*„Annyira biztos voltam benne, hogy fölveszik oda, hogy én más iskolával nem is foglalkoztam” (25, közepes státuszú szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

*„-Milyen más iskolák kerültek esetleg szóba?*

*-Más igazából nem, még egy tagozatos iskola van a közelben. Azt dicsérték még többen, de úgy látom, hogy az angolnak sokkal több értelme van, mint a zenének, szerintem, úgylis járhat majd még később zeneiskolába. Azt jobban szeretném külön megoldani, iskola után.” (26, közepes státuszú szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

A sikeresek nemcsak abban mutatkoznak magabiztosaknak, hogy melyik osztály kívánatos számukra, hanem abban is tudatosak, hogy hova *nem* akarják beíratni a gyermeküket. A sikereseket sokszor jellemzi bizonyos „nem kívánatos” csoportok és a nem kívánatos csoportokat kiszolgáló iskolák nagyon tudatos elutasítása.

Nem meglepő módon körükben találkozhatunk a leggyakrabban az iskolai felvételt nyíltan támogató véleményekkel, hiszen az ő gyermekeiknek nem okoz különösebb gondot az ezeken való megfelelés, és bevallva-bevallatlanul, ez a legbiztosabb módja annak, hogy a nem megfelelő társaságot elkerülhessék. Úgy tűnik, a sikerhez vezető úton a legfontosabb lépéseket éppen a szelekció helyeslésével teszik meg a szülők.

*„-Azért jó kemény lehet, nem, a felvételi, ezen 6 éves korban átesn.?”*

*-Igen, de azt vettem észre, hogy aki foglalkozik a gyerekével óvodában, megveszi a sok kis füzetecskét, és otthon töltöget a gyerekkel, és ismerteti, játszik vele, akkor ezt lazán megoldja. Ezeken szerintem azok nem mennek át, akiknél úgymond el van hanyagolva a gyerek. Akikkel nincs foglalkozva. Amelyik gyerek széles látó, tehát viszik ide, viszik oda, és ezzel a füzetekkel is leülnek, foglalkoznak a gyerekkel, az ki van zárva, hogy nem megy át, annak át kell mennie” (27, szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

*„Ez egy válogatott osztály szerintem. És ez megnyugtat tanulás szempontjából is, meg a gyerek szempontjából sem mindegy, hogy milyen gyerekek között van.[...] Az óvónők el voltak képedve, hogy ekkora gyerekeket felvételiztetni. Engem annyira nem rázott meg. [...] Valahogyan meg kell válogatni a gyerekeket, úgyhogy szerintem jogos” (28, szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

Jellegzetes, hogy azok, akik végül is sikeresek lettek, utólag nem számolnak be különösebb problémákról az iskolakereséssel, a felvétellel kapcsolatban. Tehát *nem* pusztán arról van szó, hogy a rengeteg befektetett energia térül meg sikerként az esetükben. Siker és könnyedség sokszor kéz a kézben járnak. Bourdieu szavait némileg parafrázálva: a sikeresség záloga az iskolaválasztáshoz való „nem iskolás” hozzáállás. Kivételt képeznek ez alól azok, akiknek a sikerhez vezető úton meg kell küzdeniük azzal a hátránnyal, hogy nem igazán ismerik a helyi viszonyokat, például a közelmúltban költöztek. Ők tekinthetők a gondos és aprólékos keresési folyamat iskolapéldáinak, hiszen nincsenek beágyazódva a helyi társadalomba, nem támaszkodhatnak az évek során felhalmozott tudásukra, kapcsolataikra.



*„Semmi ismeretem nem volt, úgyhogy be is voltam pánikolva rendesen. Mikor ideköltöztünk, akkor azzal kezdtem, hogy körülnéztem, hogy egyáltalán itt a lakhelyhez legközelebb levő iskolák egyáltalán vannak-e, és milyenek? És hármát találtam, ami aránylag közel van, mert gond volt nekem, hogy a gyerekek ne kelljen sokat utaznia. És akkor elmentünk ebbe az önkormányzati iskolába, amelyik a lakhely szerinti, a körzeti általános iskolába, amelyik zenetagozatos, itt a Szent Endre. Akkor elmentünk a Martynba is körülnézni, és ide is eljöttünk. És mindenhova felvételiztünk, és akkor végül is elég erőteljes benyomások értek engem a felvételik kapcsán, meg előtte volt ilyen bemutatónap, és akkor végül is az alapján döntöttem ” (29, orvos szülő, egy évvel költözés után, 2006, Oktatás és Politika).*

## **Kudarctűrés és kudarckerülés**

Az iskolába kerülők jelentős része végül is nem saját maga által jónak tartott iskolába kerül. A „mindenkit a neki megfelelő helyre” elv annyiban valósul meg, hogy sokaknak már hat-hétéves korukban rá kell döbbernük, hogy a rendszer szelekciós mechanizmusai által nekik kijelölt hely nem az, ahová ők eredetileg vágytak, vagy esetleg: megtanulják, hogy az általuk jónak tartott iskola az ő számukra nem jó – vagyis éppenséggel túl jó. Mégis, nem gyakoriak a panaszhangok. Lehet persze, hogy sokan pusztán kognitív disszonanciájukat akarják csökkenteni: ez közrejátszhat például abban, hogy a kétpólusú intézmények „átagozatai” sem kudarcélménytől megkeseredett gyerekekkel és szülőkkel vannak tele.

Az egyik, már említett kétpólusú iskolában például a normál, „táncos”-nak nevezett osztályba járók közül sokan az iskola elit, kétnyelvű osztályába felvételiztek eredetileg. Az ide járó gyerekek szülei jellegzetes módokon próbálják kudarcukat önmaguk és gyermekük számára feldolgozhatóvá tenni, és a korai nyelvtanulás értékeit relativizálni, még azon az áron is, hogy ellentmondásba kerülnek akár csak néhány perccel korábban elmesélt elképzeléseikkel.

*Végül is melyikbe jelentkeztek[melyik osztályba az iskolán belül]?*

Megpróbáltam az angolt, persze, de mivel nem sikerült, nem is erőltettem.

...

*És aztán jött valami papír?*

Igen, igen. Bejöttünk az igazgatónőhöz, és ő mondta, hogy ezt az eredményt érte el a gyerek, és inkább nem ajánlják.

*Szomorúak voltatok?*

Hát mondom, ha nem olyan lett, akkor nem erőltetjük a dolgot, majd ráér még ő idegen nyelvet tanulni, nem akarom lefárasztani a gyereket.

*És akkor ők azt mondták, hogy akkor inkább...*

Ezt a táncosztályt.

*Tehát nem azt mondták, hogy akkor menjetek másik iskolába?*

Nem, nem mondtak ilyesmit. De nagyon élvezik, mind a kettő odajár.

*A kisebbikkel is próbálkoztatok a kéttannyelvűvel?*

Persze.

*Miért inkább a kéttannyelvűbe felvételiztetek? Eleve miért az volt?*

Én úgy hallottam, hogy ilyenkor még fogékonyabbak a gyerekek kiskorban, sok mindent meg tudnak tanulni egyszerre. A mai világban már kell az idegen nyelv.

*Akkor ez most valamiféle hátrány akkor?*

Nem, ráér később is bepótolni ezeket a dolgokat szerintem (30, szülő, 2006, Oktatás és Politika)

*„Én most már nem bántam meg, hogy végül is mi oda nem kerültünk be. Hogy hú, de jó lett volna, ha odakerülünk, vagy mit tudom én, mert az csak jobb lett volna. Nem, elfogadtuk, hogy ide vettek föl, és kész” (31, szülő, 2006, Oktatás és Politika)*

Vannak azonban olyanok is, akik eleve nem próbálkoznak meg a jó hírű tagozatokkal. Úgy tűnik, tudatos önszelekcióra nem a társadalmi származás hajlamosít elsősorban, hanem az, ha valaki tisztában van a sikeres iskoláztatás felé vezető legtöbb fontos technikai elem jelentőségével, ugyanakkor legfőbb szempontja az azonnali *kudarok elkerülése* (azaz, nem szeretné, ha gyermeke túl nehéznek bizonyuló osztályba kerülne). Ez a típusú önszelekció sokszor precíz tudásszerzéssel kapcsolódik össze, a szülők általában nemcsak hogy minden részletre kiterjedően igyekeznek informálódni gyermekeik képességeiről, hanem sokszor mindezt saját kezdeményezésre teszik, nem az óvodai orientáció hatására. Olyannyira internalizálták a gyermekük iskolával kapcsolatosan releváns képességeinek megismerésére való törekvést, hogy sokszor *annak ellenére* próbálják meg gyermeküket kategorizálni, hogy az óvodai dolgozók ezt amúgy feleslegesnek tartanák (azaz nem küldik például Nevelési Tanácsadóba a gyereket). Ezek a gyermeküket *magánúton problémássá minősítő* szülők

tehát azok közé tartoznak, akik intenzíven foglalkoznak az iskolakeresés kérdésével, azonban nemcsak az iskolai osztályok között keresgélnek aprólékosan, hanem saját gyerekük problémái között is, s a kettő összekapcsolódásának köszönhetően jön létre a kudarckerülő magatartás.

*„Már tudtam, hogy jön az iskola, halálra szorongtam... nem is felvételiztünk az angol kéttannyelvű osztályba, azt túlzásnak is tartottam volna... Mondta (az igazgató), hogy látszik, hogy a Bence nagyon impulzív gyerek, de szerintem pont ezért jó lesz neki a táncos osztály” (32, szülő, 2006, Oktatás és Politika).*

*„Azt [Márvány utca, kétnyelvű] nem néztük meg, mert aztán mondták, hogy túljelentkezés van, meg nagyon válogatnak, meg a felvételi nagyon erős... Én inkább attól félek, hogy neki kudarcélményei lesznek” (33, szülő, végül másik iskolába, testnevelés tagozatra ment a gyereke, 2006, Oktatás és Politika).*

„Elmentem két nyílt órára a Márványba, egy beszélgető óra volt, meg egy, ja nem, az angolban láttam egy órát, és egyet a táncban. A leendő elsős tanítónénik tartották.

*És milyen benyomásod volt?*

Az angol az sokkal szimpatikusabb, a nő is meg az egész, szerintem sokkal színvonalasabb. Mondjuk a másik, azt meg nem tudom... Ha ő alkalmas lenne erre, akkor oda írattna volna be az angolra, mert ártani nem ártott volna neki, de nem.

*És miért nem alkalmas, emiatt a túlmozgás miatt?*

Ez a szétszórtság, figyelmetlenség, kapkodás, ugye ott elsőtől már angolul is tanulnak, meg anyanyelvi tanárokkal. Nem tudom, kudarcélménye lett volna, nem biztos, hogy szerencsés lett volna. Táncban viszont biztos lesz sikere” (34, közepes státusú szülő, gyereket egyedül nevelő tanár, 2006, Oktatás és Politika).

Akár eleve kudarckerülő magatartás miatt, akár más miatt kerül valaki alacsony presztizsű osztályba, a szülőknek ebben a csoportjában sem találkozunk az iskolaválasztás létjogosultságát alapvetően megkérdőjelező véleményekkel. Annak ellenére, hogy eredendően megegyeztek a vélemények a „jó” osztályokról, mégsem érzik a nem ezekbe az osztályokba kerülők, hogy „vesztesek” lennének. Ugyanis *látszólag nem létezik egydimenziós érték- és érvrendszer, amellyel egyértelműen meg lehetne határozni a rendszer nyerteseit vagy veszteseit.* Szinte minden iskolai osztálytípus mellett léteznek érvek: a „családias”, a „sok mozgást biztosító” osztályok mellett felsorakoztatott érveket az ide kerülők örömmel emelik ki. Így

válik pozitív megerősítés az iskolák olyan identitásképző elemeiből is, amelyeket eredetileg ezek a szülők sem tartottak fontosnak. Azoknak a gyerekeknek az esetében pedig, akik azért kerültek alacsony presztízsű osztályba, mert szüleik a kudarcoktól féltették őket, egyszerűen szóba sem jön az a lehetőség, hogy a korai iskolai kudarcok elkerülése esetleg a későbbi (továbbtanulási) kudarcokért válhat majd felelőssé. A kudarcok iránti utólagos közömbösséghez, a gyors felejtéshez az iskolai kínálat sokszínűségének sokféle interpretálhatósága adja a legnagyobb segítséget, *és ez teszi legitimmé az iskolák, illetve osztályok között létrejövő differenciálódást is.*

### **A legrejtettebb kudarcok**

Még az iskolahierarchia legalján is találunk olyanokat, akik nem kudarcként élték meg iskolába kerülésüket. Még hozzá azért, mert ők a többségtől eltérő módon vesznek részt az iskolába kerülési folyamatban, vagyis: nem nagyon vesznek részt benne. Róluk egészen biztosan elmondható, hogy *nem* választanak, hanem iskolába *kerülnek*. Még hozzá azokba az iskolákba és iskolai osztályokba, amelyek az önálló iskolarendszereket alkotó kerületeken/városokon belül egyértelműen nem kívánatos intézménynek számítanak a többség szemében. Vannak, akik éppen azért kerülnek ezekbe az osztályokba, mert részükről *nem* *hogya a sikerkeresés, de még a kudarckerülés sem feltétlenül merül fel* az iskolakeresés kapcsán. Így aztán ők azok, akiket ezekbe az osztályokba lehet *irányítani, akikkel ezeket az osztályokat fel lehet tölteni, s amelyek ily módon fennmaradnak, és újratermelik saját nemkívánatosságukat a többség szemében.* Ez gyakran többé-kevésbé nyílt iskolai szegregációként is megnyilvánulhat.

Ezekre a gyerekekre (és szüleikre) éppen az a jellemző, hogy nem feltétlenül érzik magukat sikertelennek, mivel az iskolát, ellentétben mindenki mással, nem a sikerességhez vezető lehetséges útként fogják fel. Az ide tartozók társadalmi értelemben homogén összetételű csoportnak tűnnek, ami nem meglepő. Hiszen ők sokszor egész egyszerűen kívülállónak számítanak a helyi társadalomban – akármilyen réteggépző tényezőt használva is próbáljuk meg leírni a helyi társadalom szerkezetét (iskolázottságot, munkaerőpiaci helyzetet, kulturális javakat alapul véve), ebben a csoportban mindenképpen a legalsó rétegek tagjai találhatók. Azok, akiktől az iskola világa és kultúrája alapvetően idegen, könnyen válhatnak ilyen „kívülállókká”: az iskolára irányuló választások meghozatalával, illetve meg nem hozatalával kapcsolatosan ők még inkább hátrányos helyzetűvé válnak. Ráadásul kívülállásuk vagy kirekesztődésük oka sokszor részben afféle passzív *kirekesztésből* is fakad – azaz miközben ők sokszor nincsenek tisztában nemcsak lehetőségeikkel és jogaikkal, de az iskolaválasztás általános „játékszabályaival” sem, a „szakemberek” (óvoda- és iskolavezetők, nevelési

tanácsadók stb.) sem sietnek őket arra orientálni és biztatni, hogy másokhoz hasonló mértékben vegyenek részt az iskolaválasztás folyamatában.

A racionális döntésméletek egyfajta vulgár-verziójának sok iskolairányító, sőt akár magas beosztású oktatásirányító által is dédelgetett illúziójára rácsfolva a kívülállók nem saját maguk döntenek sorsukról. Hiszen éppen az a jellemző rájuk, hogy nemhogy nem válogatnak az iskolák között, de nem is érzékelik az iskolapiac létét: általában magáról „az Iskoláról” beszélnek, nem tudnak megemlíteni egymástól különböző intézményeket, vagyis a fogalmat nem általános köznévként, hanem generikus fogalomként használják, amelyet paradox módon mégis egy konkrét iskolának feleltetnek meg. *Az iskolai világon belüli különbségtevés tehát ezeknek a szülőknek nem sajátjuk, holott a szabad választáson alapuló iskolarendszer éppen a különbségtevés képességére épül.* A más rétegek viselkedésmintáitól való eltérést csak fokozza, hogy éppen ennek a csoportnak a tagjai közül kerülnek ki jórészt azok, akik már óvodáskorukban valamilyen szempontból problémásnak mutatkoznak, és akiket az óvónők a nevelési tanácsadóba irányítanak.

Ezek a marginalizált csoportok sokszor éppúgy küzdelemként élik meg az iskolába kerülést, mint azok, akik a sok szóba jöhető közül *a megfelelőnek tartott* iskoláért harcolnak; az ide tartozó családok szintén sokszor szorongva, feszültségek közepette élik meg az Iskolába kerülést. Pedig általános iskolába járni kötelező, a gyereket mindenképpen felveszik *valahová*; ám ha valaki nem válogat, akkor kérdés, hogy vajon mi okozhatja a feszültséget? E feszültségre példa egy minden szempontból a társadalom periferiáján élő szülő beszámolója, aki a körzeti iskola alacsony presztízsű osztályába való felvételért érez hálát az igazgatónő iránt.

„Kérdezték, hogy ez a kislány óvodás? Mondtam neki, hogy nem.

*De ki kérdezte?*

Hát ott az önkormányzatnál. Mondom, keresünk neki egy iskolát, csak nem találunk. És utána mondta, hogy ide jöjjünk, és beszéltem az igazgatónővel.

*És hogyhogy nem találtak?*

Nemigen ismerem én ezeket a helyeket.

*Nem tudták igazán, hogy merre van iskola? Nem kaptak valamilyen listát?*

Egy címet kaptunk, és avval jöttünk ide. Itt találtuk ezt az iskolát.

*Mondjuk, a kerületben van tizen akárhány iskola.*

Van, az igazgatónőnek köszönhetem, hogy elfogadta a kislányt, és nagyon örülünk neki.

*Nem tudom, hogy tudja-e, hogy mindenkinek van a lakcíme, hogy hol lakik, és akkor oda tartozik, megvan, hogy melyik iskolának a körzetébe tartozik.*

És mi ehhez az iskolához tartozunk.

*Tehát akkor Önök lakcím szerint ehhez az iskolához tartoznak?*

Igen” (35, alsó státusú szülő, 2006, Oktatás és Politika).

Szociológiai közhely, hogy bizonyos társadalmi csoportok tagjai az iskolai világtól idegenkednek, és mindenképpen problémás időszaknak élnék meg az iskolába kerülést, akár szabad a választás, akár nem. Az iskolák közötti válogatás jogával tisztában levők jelentős része számára szintén feszültségekkel terhes az iskolába kerülési folyamat, hiszen számukra az a kérdés, hogy sikerrel veszik-e az akadályt. A „kívülállók” esetében, bár elméletileg lehetetlen nem bekerülni, a fenti interjúrészlet illusztrációja alapján, ez a feszültség éppen a bekerülés pusztá ténye által szűnik meg. A kívülállók csoportjának bemutatása jól példázza azt, hogy milyen hatalmas eltérések lehetnek a szülők között abban a tekintetben, hogy mennyit és hogyan észlelnek az iskolaválasztási rendszerből.

### **Konklúzió - Sokszínű sikerek**

Az „iskolaválasztás” fogalma azt sejteti, mintha alapvetően racionális döntésekről volna szó; pedig pontosabb lenne arról beszélnünk, hogy a gyerekek egy hosszú folyamat eredményeként *iskolába rendezettké* válnak. Ráadásul láttuk, hogy olyanok is vannak, akik számára semmiféle választás nem létezik: a kívülállók csak iskolába „kerülnek”, sőt, bizonyos esetekben külön osztályokba „különítik el” őket, a döntéseket nem ők hozzák.

Az osztályok közötti különbségtevés jelentőségét sok szülő szemében az a tény is elhomályosítja, hogy nemcsak hogy szinte minden iskolai osztály különbözik egymástól, de az önálló, egyedi *identitást* tulajdonképpen el is várják az osztályoktól. Így aztán, miközben a valódi elit tagozatok a hagyományos iskolai értékrendnek megfelelően nemcsak profiljukat, hanem például tanulmányi, továbbtanulási, mérési eredményeiket is hangsúlyozzák, a többi osztálynak s intézménynek is „illik” valamiképpen reklámozni magát, meghatározni egyediségét. Ebben a helyzetben *bármiből identitásképző elem válhat*, és az esetleg lényegtelen elemek hangsúlyozása hozzájárulhat ahhoz, hogy az „objektív” (továbbtanulási, eredményességi) mércék szerint kevésbé sikeres iskolák is elfogadtassák magukat azokkal, akik végül is ezekbe nyernek bebocsáttatást. Ennek a ténynek köszönhető, hogy miközben a szülők körében eredetileg konszenzus van arra vonatkozóan, hogy melyek a jó iskolai osztályok, az iskolába kerülési folyamat során megtanulják „értékelni” azt az osztályt is, amelybe végül is bekerültek, holott azt eredetileg nem választották. Ez magyarázza a szabad iskolaválasztással

kapcsolatban megnyilvánuló szinte teljes körű elfogadottságot a szülők körében. Az iskolai tagozatok helyi jelentései ebben a folyamatban kristályosodnak ki. Annak, hogy mi számít „jó”, vagy „rossz” tagozatnak, iskolának, csak az iskolák és az iskolaválasztásban résztvevő szereplők a lokális térben egymáshoz képest létrejövő relatív pozícióinak ismeretében van csak jelentése.

A szabad iskolaválasztás gyakorlata evidens módon túlmutat a közpolitika döntéshozók és tanácsadók, érdekcsoportok közös, kompromisszumokkal és konfliktusokkal tűzdelt barkácsolási folyamatán, hiszen a közpolitika gyakorlati végrehajtói maguk az iskolaválasztó szülők. Másrészt, a szabad iskolaválasztás a közoktatási rendszerváltás már-már elkerülhetetlen folyamányaként emelődött be a közoktatási diskurzusba. Ugyanakkor, a közoktatási rendszerváltás két meghatározó, egymással összefüggésben álló rendszer-elve, a decentralizáció és a különböző szintű szereplők autonómiája az évek során egyre több és többféle kritika tárgyává lettek, és, mint majd a későbbi fejezetekben érvelni fogok, az általam elemzendő további közpolitikák kimondva-kimondatlanul éppen ezen jellegzetességek „kordába szorítását” célozták. Mindeközben a szabad iskolaválasztás még a 2013-as centralizáció idején is érintetlen maradt. Mindez arra enged következtetni, hogy a szabad iskolaválasztás, bár jól megfeleltethető az autonómia diskurzusának, nem kizárólag és nem feltétlenül ennek a diskurzusnak a része. Ellenkezőleg: a magyar gyakorlatban a szabad iskolaválasztás mint a társadalmi szelekció egyik fontos eleme jelenik meg, s ennek is köszönhető ez a széles legitimitás, nem valamiféle általános liberális, piac-elvű, autonómia diskurzusnak.

### **3. Diskurzus-változás: a szabadság nem szült nekünk rendet?**

A disszertáció jelen részében a Comenius minőségbiztosítási programot elemzem, továbbra is szem előtt tartva azt az elgondolást, amely szerint a diskurzust és a gyakorlatot mint egymást magyarázó és egymást erősítő jelenségeket érdemes figyelniük. Éppen ebből a célból először a kilencvenes évek második felében az oktatáspolitikai diskurzusban végbemenő változásokat fogom bemutatni, amelyek új narratívák megerősödéséről tanúskodnak. Közpolitika és pártpolitikai viszonyának megértéséhez is közelebb vihet annak elemzése, hogy az új narratíva kialakulását milyen megfontolások segítették. A diskurzus változásai segítenek megérteni, hogyan hozható létre egy új politikai és közpolitikai identitás, s hogyan jönnek létre a kormányzási startégia-váltások. A Comenius minőségbiztosítási program elemzésekor kitérek arra, hogyan, és miért pont ez a program vált hangsúlyossá a minőség-paradigmán belül az

1998 és 2002 közötti oktatási kormányzat alatt. A program létrejöttének vizsgálatával azt is kívánom mutatni, hogyan „törttek be” új diszciplináris szemléletek a közoktatás világába.

### **„Rendetlenség”**

Ha a közoktatási rendszerváltástól 2010-ig (illetve 2013-ig, a közoktatási intézmények államosításáig) eltelt körülbelül 25 év közpolitikáját az autonómia diskurzusaként jellemezzük, amelyet a 2013-ban érvénybe lépő Köznevelési Törvény zár le, akkor fel kell tennünk a kérdést, hogy milyen jelentésváltozások, jelentés-árnyalódások zajlottak le a rendszerváltás és 2010 között a közoktatáspolitikai térben, amelyek ehhez a fordulathoz vezettek. A 2013-as visszaállamosítás egyrészt drasztikus, és radikálisan szakít a megelőző évtizedek oktatáspolitikájával, ugyanakkor egy olyan, a ténylegesen lezajlott decentralizációval szembeni érzület éles megnyilvánulási formája, amelynek az előzményei már jóval korábban, több szintén is fellelhetők az elmúlt 1-2 évtizedben. A következőkben a decentralizációhoz köthető kritikák első hullámainak főbb elemeit próbálom meg számba venni.

Az, hogy ki lehet mutatni, hogy mely témák és milyen típusú narratívák uralják a diskurzust, nem jelenti azt, hogy az uralkodótól eltérő értelmezések, sőt, tematikák nincsenek jelen a diskurzusban. Nem csak az az elemzés kérdése, hogy mik és milyen mértékben uralják a diskurzust s alakítják az oktatáspolitikai teret, de az is ugyanilyen fontos kérdés, hogy az egyszerre jelen lévő témák közül melyek és mikor tudnak uralkodó narratívává válni, kiemelkedve a többi tematika közül, sokat elnyomva közülük. Az 1998-as kormányváltás körüli időszak megfigyelése azért is lehet revelatív szempontunkból, mert ekkor az oktatáspolitikában az intézményi autonómia és a decentralizáció fogalmai körül több, párhuzamos narratíva létezett. Erősen jelen voltak, elsősorban a pártpolitikához, és ezen belül is az 1994-1998 közötti szociálliberális oktatási kormányzathoz köthetően azok a „rendszerváltó” narratívák, amelyek a két fogalmat, ha nem is feltétlenül kritika nélkül, de mint a lehetséges rendszerek legjobbjának szükségszerű alapjait fogták fel. Részben ennek az elkötelezettségnek is betudható, hogy a politikai ellenfelek körében viszont éppen, hogy a szakmai autonómia és a decentralizáció kritikája jelent meg, ha mégoly rejtetten is.

Ezt alátámasztandó, érdemes felidéznünk egy 1998-as kerekasztal beszélgetést, ahol a pártok (és szakszervezetek) oktatáspolitikában érdekelt aktorai értékelték és értelmezték a mögöttük álló négy év történéseit. 1998-ból visszatekintve a szociálliberális oktatási kormányzat egyik fontos eredményének Csizsár Gábor „az intézményi szakmai önállóság megerősítését” tartotta (Setényi-Fehérvári, 1998: 118.), az intézményi autonómia fogalmát tehát továbbra is fontos vívmányként rangsorolta. Ezzel szemben Dobos Krisztina, az MDF oktatáspolitikusa 1998-ban



az éppen leköszönő kormány kritikájaként, ugyanezen a kerekasztal-beszélgetésen az alábbi kritikát fogalmazta meg az autonóm intézmények rendszereként működő iskolarendszerrel kapcsolatban: „Úgy gondolom, a következő négy év kormányának az lesz a feladata, hogy rendet tegyen.” (Setényi-Fehérvári, Educatio 1998:139)

A „rend” és a „rendetlenség” szembeállítása a korszak oktatáspolitikával kapcsolatos narratíváiban fontos szerepet kapott. Az 1998-ban megalakuló konzervatív kormány több fontos oktatáspolitikusa az autonómia diskurzusát és az autonóm iskolafenntartó önkormányzatok rendszerét „rendetlenségként”, „átláthatatlanságként” értelmezte. Az ő olvasatukban a széles körű decentralizáció következtében a rendszer átekinthetetlenné s emiatt irányíthatatlanná vált. Erről tanúskodik egy interjúalanyunk megállapítása is, aki későbből tekintett vissza a kormányváltás időszakára:

*„közös álláspont volt, hogy rendetlenség van az iskolában. És hogy egy csomó dolog nem azért nem működik, mert nincsen meg rá ott a szakmai kapacitás vagy kompetencia, hanem azért, emiatt a rendetlenség miatt nem működik.”* (36, minisztériumi felsőszintű döntéshozó, 1998-2002, 2008-as interjú, KnowandPol).

A rend-rendetlenség fogalompár szembeállítása fontos eleme annak a határteremtő munkálatnak, amelynek során az 1998-ban kormányra kerülő oktatási kormányzat diszkurzív módon igyekezett elhatárolni magát elődjétől.

Az oktatáskutató szakmában, és az ebből lassan felépülő oktatáspolitikai-elemző közegben meglehetősen árnyalt megközelítések jelentek meg a decentralizációval és az autonómiával kapcsolatban. Egyrészt, ezen a szintén nem a kormányváltás időpontjához köthető a kritikus hangvétel megjelenése, hiszen már ennél jóval korábban, a kilencvenes évek közepétől kezdtek beszámolni az elemzők azokról a problémákról, amelyek a közigazgatási rendszer nagyarányú átalakulásával jöttek létre.

Halász Gábor (Halász, 1995) cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy a magyarországi decentralizációs folyamat nem konkrétan a rendszerváltással kezdődött, hanem elemei jóval korábban jelentek meg, s hangsúlyozza a folyamat *tervezetlenségét*: „A különös az, hogy a decentralizációt a magyar oktatásügy nem annyira akarta, mint inkább elszenvedte.” (Halász, 1995:2) Ez a szemlélet visszamenőleg vonja kétségbe annak a narratívának az érvényességét, amely a magyar decentralizációt rendszerváltáskori vívmányként fogta fel.

Draho Péter és Setényi János a közszolgáltatások állami szabályozórendszerének kimunkálatlanságáról (Draho és Setényi, 1995:29) beszélnek, és arra hívják fel a figyelmet,

hogy „a Magyarországon létrejött önkormányzati modell belső ellentmondásai (sok közfeladat, nagy autonómia, helyi és központi elszámoltatás hiánya, erős függés az állami költségvetési támogatástól) szétaprózottsággal és rossz méretgazdaságossági mutatókkal egészülnek ki.” (Drahos és Setényi, 1995:36).

A decentralizálás és az autonómia fogalmai az oktatáskutató szakmán belül tehát már nem csak rendszerváltó vívmányként, hanem értelmezendő, következményekkel járó problémaként voltak jelen. A szakpolitikusok körében pedig a decentralizáció és a széles körű autonómia egyre inkább olyan rendszerjellemzőkként tűntek fel, amelyekből számos probléma fakad, s amely problémák kezelése az oktatási kormányzat kiemelt feladata kell, hogy legyen. Lényeges azonban, hogy a szabad iskolaválasztás rendjét mindezek a probléma-olvasatok nem kérdőjelezték meg.

A diskurzus-központú megközelítés alkalmazása segítségünkre lehet abban, hogy megállapíthassuk: hogyan, miféle megnyilvánulások járultak ahhoz hozzá, hogy a „rendszerváltó” narratíva mellett egyre erőteljesebbé vált a „tervezetlenség” narratívája a közoktatás átalakulásával és a közoktatás problémáinak észlelésével kapcsolatban, s mindezek segíthetnek annak megértésében, hogy az ily módon átstrukturálódó diskurzus milyen konkrét oktatáspolitikai lépések számára nyitotta meg a teret.

## **Ellensúlyok**

Mint már az előző részben utaltam rá, a decentralizációt és az erős intézményi autonómiát az oktatási rendszerekben általában olyan, rendszerszintű ellensúlyok és szabályozók veszik körül, mint a mérési, értékelési, és/vagy minőségbiztosítási rendszerek.

A globális trendek hatására az Európai Unióban is fontos oktatáspolitikai elvként fogalmazódott meg az ilyen típusú ellensúlyok keresése: az „Európai Jelentés az iskolai oktatási minőségéről” című kiadványban (Európai Bizottság, 2000) az Európai Bizottság (a dokumentum összeállítói révén) maga is nyíltan hivatkozik a decentralizációs folyamatokra és az iskoláknak adott növekvő autonómiára, mint olyan folyamatokra, amelyek az 1980-as, 90-es évek szükségszerű folyamatai voltak Európa-szerte (tehát nemcsak a rendszerváltó Magyarországon!), ugyanakkor mint olyanokra, amelyek az állam közoktatásban játszott szerepének újragondolását teszik szükségessé. Az állam itt elsősorban mint egy olyan szabályozó szereplő merül fel, amely az egyre inkább differenciálódó közoktatási rendszeren belül kell, hogy *mindenki* számára biztosítsa a minőségi oktatáshoz való hozzáférést (vö: Európai Bizottság, 2000: 9). A dokumentum nyilvánvalóan ismert volt a magyar központi

oktatásirányítás számára is, már csak azért is, mert összeállításához két magyar szereplőt is delegált a kormányzat.

A magyar közoktatásban az ilyen típusú ellensúlyokról való gondolkodás a rendszerváltási időszak lezárultával kezdődött el. Az 1994 és 1998 közötti oktatási kormányzat fő célkitűzésének és eredményének azt tartotta, hogy a rendszerváltás hevében elmaradt szabályozást (jogi eszközökkel) befejezze, s a hatásköröket egyértelművé tegye (erről lásd bővebben Setényi-Fehérvári, 1998), de ezenközben már ez alatt a kormányzat alatt is elindult egy olyan gondolkodás, amely nem pusztán szabályozási eszközökkel, hanem az új közmenedzsment eszköztárának segítségével képzelte el a kialakult viszonyok egyensúlyban tartását. Egy 1998-ban (!), a ciklus legvégén, a közoktatási államtitkár által megrendelt, szakértők által kifejlesztett stratégiában (A magyar közoktatás fejlesztésének stratégiája, 1998) megjelenik az oktatás minőségének biztosítása, mint kiemelt és követendő fejlesztési irány.

Az időzítés miatt is nyilvánvalónak kellett lennie, hogy ez a stratégia vagy az elenyésztés sorsára fog jutni, vagy már csak egy új minisztériumi irányítás alatt valósulhat csak meg. Kettős folyamatnak lehetünk tanúi. Egyrészt, a dokumentumból látható, hogy a közoktatási rendszerváltás által szentesített decentralizáció és intézményi autonómia által felvetett problémák a szakértői diskurzus szintjén pártpolitika-semlegessé váltak, hiszen a szociálliberális kormányzat szakértői is támogatták, hogy a decentralizált rendszerben működő autonóm fenntartók és autonóm intézmények rendszere kiegészüljön a minőséget mérni és ellenőrizni képes ellensúlyokkal. Az 1998-ban hatalomra kerülő új kormány pedig éppen a minőségi oktatás ügyét állította oktatáspolitikájának központjába. Ebben tehát az 1998-as és a megelőző kormányzat tudás-hátterében és probléma-tematizációjában a kormányváltás idejére nem voltak lényeges különbségek. Ez nyilván annak is betudható, hogy voltak személyes átfedések a két kormányzat által igénybe vett szakértők között is. 1998-ra a szakértők között egyetértés volt abban, hogy az ellensúlyok nélkül létrejött decentralizált rendszer nem átlátható, s hogy ezt az átláthatósági problémát valamiféleképpen kezelni kell.

Elméletileg egy ilyen helyzetben két alapvető lépésre szánhatja el magát egy kormányzat: vagy drasztikusan szakít a decentralizált rendszerrel, s valamiféle centralizációval kívánja orvosolni a diagnosztizált problémát, vagy pedig a decentralizált rendszeren belül igyekszik ellensúlyokat teremteni. Az előbbi megoldást, tehát valamiféle nyílt re-centralizációs törekvést, amely egyben az intézményi hierarchia alján lévő szereplők autonómiájának drasztikus visszavetésével is járt volna, az 1998-ban kormányra kerülő konzervatív oktatáspolitikusok explicit módon elvetették: „Az ezredfordulóhoz közelítve le kell számolni azzal a nosztalgiával,

amely a központi tanfelügyelet visszaállításától reméli a szakmai munka hatékony ellenőrzését értékelését és folyamatos javítását” (OM, 2002).

Ugyanakkor az új konzervatív kormány határteremtő munkálatként szakítani igyekezett a megelőző szociálliberális kormányzat alapelveivel, s nemcsak annak emblematisztikus oktatásirányítási eszközének, a pedagógiai autonómiára hagyatkozó Nemzeti Alaptantervnek a jelentőségét csökkentették azáltal, hogy bevezették a kerettanterveket, hanem a közoktatás céljainak megfogalmazásában is váltásra törekedtek. Nem került tehát sor sem nyílt re-centralizációs törekvésekre, sem pedig az intézményi autonómia látványos megnyirbálására. Ezek puha irányítási eszközökkel való kordában tartása viszont, saját oktatáspolitikai identitásának megtalálása érdekében is, az új kormányzat egyik fontos célkitűzésévé vált.

A fentebb már idézett 1998-as (még a kormányváltás előtti!) kerekasztal-beszélgetésben fogalmazta meg a leendő oktatási miniszter, Pokorni Zoltán az alábbiakat: „Az elmúlt tíz év nagyon radikális változást hozott a magyar közoktatásban. [...] Az 1990-es döntés, amelyik az önkormányzatok kezébe helyezte az iskolák fenntartását, a század második felének legfontosabb oktatáspolitikai döntése volt. [...] Tény, hogy az akkori döntéshozók nem voltak olyan helyzetben, hogy ezt a döntést, ti. hogy decentralizálják az iskolák fenntartását, egy ma már láthatóan szükséges ellensúllyal, a tartalmi minőségbiztosítás önkormányzatok fölötti ellensúlyával egészítsék ki.” (in Setényi-Fehérvári, 1998:122)

Megjelent tehát az oktatási minőségbiztosítás, tágabb értelemben pedig a minőségfejlesztés, mint az 1998-2002 közötti oktatási kormányzat egyik kulcsfogalma. Ugyanakkor láttuk, hogy az ellensúlyok, s a minőség biztosítását, mint ezen ellensúlyok hathatós eszközét nem az 1998-tól kormányzó erők „találták fel”, hiszen az már, ha megkésve is, de a korábbi kormányzat munkáját lezáró, értékelő stratégiában is megjelent, mint továbbhaladási irány.

Ily módon Magyarországon különös helyzet állt elő a minőség fogalmának oktatási térnyerését illetően. Miközben egy töről fakadtak az 1994-1998 közötti, és az azt követő, 1998-ban kormányra kerülő pártok és a közpolitikai diskurzus alakításában részt vevő szereplők probléma-érzékelései, aközben az új oktatási kormányzat céljainak diszkurzív keretezése során egy olyan törekvés valósult meg, amely a két kormányzati narratíva között nagyobb távolságot igyekezett láttatni.

A megelőző kormányzat által rendelt stratégia a decentralizált oktatási rendszer korábban elmaradt, ám szükségszerű fejlesztéseként nevezte meg a „minőség biztosítását”. Ugyanezzel kapcsolatban az 1998-as kormányzat nem a meglévő rendszer *továbbfejlesztését* igyekezett

hangsúlyozni, hanem az oktatási minőségről mint *új paradigmáról* igyekezett beszélni. Ez a „megtagadva megőrzés” jól tetten érhető abban, hogy az 1998-as kormányzat egyik legfontosabb stratégiai dokumentumában, az Oktatási Minisztérium az Országos Értékelési, Ellenőrzési és Minőségbiztosítási Rendszer Kiépítéséről szóló 1999-es tájékoztatójában (OM 2002) egy sor olyan elgondolás köszön vissza, amely a korábbi kormány stratégiai szakértői anyagában is olvasható már. A két dokumentum főbb elképzeléseinek hasonlóságát a következő táblázat ismerteti.

**11. Táblázat - Az 1998-as stratégia és az 1999-es minisztériumi tájékoztató**

<b>Közös elemek</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Kínálat-ösztönzés	Fontos, hogy a központi oktatáspolitikának ne kötelezze el magát egyetlen modell (TQM, ISO stb.) támogatása mellett, hanem egyfajta országos kínálat kialakulását ösztönözze.	A létrehozandó minőségbiztosítási rendszer kiépítése során nyitottak vagyunk a különböző minőségbiztosítási irányzatok felé (TQM QPSA EFQM ISO stb.) s ezek bevezetésére a szükséges szakmai akkreditációt követően pályázati úton teremtünk lehetőséget.
Minőségbiztosítási szintek	A minőségbiztosítás területén a hangsúlyt az iskolai szintre célszerű helyezni.	Minőségbiztosításról két szinten (intézményi és fenntartói) az értékelés és ellenőrzés terén négy szinten (intézményi, fenntartói, regionális és országos) beszélünk
Hazai és nemzetközi gyakorlatok feltárása	A jövőben a modernizációs program keretében feltárandók a már működő hazai modellek, országos szakmai hálózatokba szervezendők a fejlesztésekben résztvevő vagy már minőségbiztosítási rendszert működtető iskolák és megteremtendők a hazai szakmai műhelyek európai és nemzetközi kapcsolatai. [...]	Olyan alapozó kutatások elindítása szükséges amelyek feltárják a ma Magyarországon létező fontosabb minőségfelfogásokat, kormányzati, területi, helyi, intézményi és egyéni elvárásokat. Ugyancsak halaszthatatlan a már működő minőségbiztosítási modellek vagy kezdeményezések (pl. EFQM TQM QPSA az ISO szabványcsalád a magyar-holland képzésben képviselt modell stb.) összefoglalása és az EU-államokban létező gyakorlat feltárása.
Értékelési rendszer	A megfelelő módon működő, azaz a közoktatás valamennyi szereplője számára megbízható visszajelzéseket nyújtó értékelési rendszer kiépítése a decentralizált hazai irányítási viszonyok között különösen jelentős. Ez ugyanis az egyik leghatékonyabb olyan közvetett befolyásolási eszköz, amelynek révén a központi irányítás képes gyakorolni felelősségét a közoktatás szakmai színvonalának a megőrzésért és fejlesztéséért	A 80-as évektől meginduló fejlődési folyamat egészen új tartalmat nyert az 1990-től kiépülő demokráciában. [...] Ma közoktatásunk intézményeinek jelentős része ellenőrzés és értékelés teljes hiánya mellett működik. [...]

Rendszeres értékelés, központi intézményi háttér	Megfontolandó, hogy az ellenőrzés időszakonként kötelezően ellátott és központi forrásokkal támogatott feladattá minősüljön.	Egyetlen intézményi struktúrával (Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont) teremtik meg az értékeléssel, ellenőrzéssel összefüggő hatósági feladatok ellátásának feltételeit, egyes, a minőségbiztosítással összefüggő szolgáltatások biztosítását.
--	--	--

Látható, hogy a két dokumentum között számos lényegi ponton van érintkezés. Az 1998-as leköszönő kormányzat stratégiája a „minőség biztosításának” eszközeként az ellenőrzési, értékelési, minőségbiztosítási és mérési rendszerek kiépítését tartja, az 1999-es kormányzati tájékoztató ugyancsak ezen területeket jelöli meg a „minőségfejlesztés” főbb irányainak.

A konszenzusra való hivatkozás nyíltan megjelenik az 1999-es anyagban, amennyiben a következők szerepelnek benne: „Az értékelés, ellenőrzés, és minőségbiztosítás rendszerének kiépítése elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy láthatóvá és összehasonlíthatóvá tegyük a közoktatás intézményeiben zajló munkát illetve biztosítani tudjuk a fenntartói feladatok ellátásához szükséges kompetenciát. [...] A közoktatáson belül általános egyetértés van kialakulóban abban a tekintetben hogy az. értékelés mellett a minőségbiztosítás tekinthető olyan területnek ahol komolyabb "áttörés" lehetséges és szükséges.” (OM, 2002)

Ugyanakkor a minőség fogalma olyan diszkurzív lehetőséggel kecsegtette az új oktatáspolitikai kormányzatot, amely egyszerre volt képes arra, hogy a megelőző kormányzat „NAT-paradigmájához” képest új identitással ruházza fel a jobboldali oktatáspolitikát, ugyanakkor, a decentralizáció által okozott „rendetlenségre” is választ kínált.

*„Nagy lelkesedés volt ezen a területen, de valójában 4-5 ember, szakértők ügye volt eredetileg. Ugyanekkor, XY (magasrangú minisztériumi döntéshozó) látta, hogy nincsen agenda. Tehát, ha nem nyúlnak hozzá az alapszabályokhoz – márpedig nem nyúlnak – akkor mit fognak csinálni? És ez [minőség-ügy] jónak tűnt. Ez nagyon prózainak hangzik, de ez talán még ennél is egyszerűbb volt. Mivel foglalkozik egy miniszter, hogyha nincs dolga? Hát valamit kell csinálnia! És ő felismerte ebben a potenciált.” (37, szakértő, 2013-as interjú)*

Az oktatás minősége olyan szerteágazó fogalom, amelybe egyszerre nagyon sokféle dolog tartozhat bele, s amelyet emiatt igen sokféleképpen lehet értelmezni. Valószínűleg éppen ez segítette a jobboldali oktatási kormányzatot, hogy „rátaláljon” a minőség-paradigmára, s ennek segítségével fogalmazza meg saját oktatáspolitikai identitását is. Ezen igyekezetet illusztrálják, hogy 1998-2000 között a minisztériumon és háttérintézményein kívül rengeteg szintén volt

jelen egyszerre az új narratíva: számos szakmai kerekasztalbeszélgetés, konferenciaesemény zajlott a témában, amelyek mind segítettek megerősíteni a „minőség” fogalmának egyre erősödő szerepét az oktatáspolitikai diskurzusban. 2000-ben megrendeztek egy konferenciát, amely „A minőség teremtése” címet viselte például.

A megteremtendő minőség fogalmába egyszerre lehetett beleérteni a rendetlenség ráncbaszedésére irányuló erőfeszítéseket, az oktatási intézményekben zajló munka fejlesztését, de mindezt anélkül, hogy feltétlenül súlyos következményekkel járna a decentralizált oktatásirányításra és az intézményi autonómiára nézve. Egyet kell értenünk azzal az olvasattal, amely szerint „a kilencvenes évekre a minőség biztosításának és fejlesztésének céljai olyan célokká váltak, amelyek köré könnyű oktatáspolitikai konszenzust építeni.” (Halász 1999:489) Más szavakkal ugyanezt mondta egy oktatáspolitikai szakértő, elemző:

*„Gyakorlatilag a mélyszerkezeti problémákra türelmesen lehet választ adni azzal, ha megnyitunk egy olyan platformot, ami mindenre alkalmas. Mert a minőséggel be lehet menni a tanterembe, az iskolába, a fenntartóhoz, a minisztériumba. Ez egy olyan kulcs, ami minden ajtót kinyit.” (38, szakértő-tanácsadó, 2013)*

Autonómia, decentralizáció és oktatási minőség összefüggéseivel kapcsolatban Pokorni Zoltán oktatási miniszter az alábbiakat hangsúlyozta: „Az Antall-kormány nagyon fontos döntése volt 1990-ben, hogy az iskolák, óvodák fenntartásának jogát megkapták az önkormányzatok. [...] összességében az önkormányzati fenntartás szerencsés döntésnek bizonyult. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy minden probléma rendezett. [...] Ma az önkormányzati intézmény-fenntartásban nem megoldott a szakmai értékelés, mérés, minőségbiztosítás. Ezt kell kialakítani. [...] Erre azért is szükség van, mert ha bezárkózunk, és azt mondjuk, hogy az intézményekben folyó szakmai munka megítélése az autonómia körébe tartozik, és senkinek semmi köze hozzá, hogy mit csinálunk az óvodában, iskolában, akkor – amellet, hogy ez nem helyes – biztos, hogy nem tudunk több forrást ide vonzani.” (Pokorni, 1998:2-3)

A rendetlenség fő okaként az oktatási kormányzat tehát azt nevezte meg, hogy „Ma közoktatásunk intézményeinek jelentős része ellenőrzés és értékelés teljes hiánya mellett működik.” (OM, 2002). A dokumentum ugyanakkor, azok megnyugtatóására, akik valamiféle központi ellenőrzést vélnének kihallani az ilyen típusú megállapításokból, sietett leszögezni, hogy mindez a közoktatás közszolgáltatás jellegéből fakad: „A közoktatás közszolgáltatás, így joggal fogalmazódnak meg vele szemben hatékonysági elvárások. Az állam - képviselve polgárait - jogosan várja el hogy az adófizetők befizetéseiből biztosított közpénzek felhasználása hatékonyan történjék. Az oktatás a közkiadások egyik legjelentősebb tétele,

éppen ezért hosszú távon a közoktatásra fordított erőforrások csak akkor növelhetők ha egyben biztosítható e források hatékony magas minőséget biztosító felhasználása. Ehhez elengedhetetlen egy, a teljesítményváltozásokat rendszeresen jelezni képes rendszer kiépítése.” (Om, 2002) Az értékelés és az ellenőrzés, mint a minőségfejlesztés része tehát hatékonysági kérdésként is megjelenik, s ez fontos (a nemzetközi trendek nyomát magán viselő) változást jelez a hazai közoktatáspolitikai diskurzusban.

A minőség fogalmának ezredfordulós konceptualizálása tehát egy olyan keretben történt a kormányzat által, amelyben az aktorok a közoktatás *hatékonyabbá* tételére törekedtek. A hatékonyságra és a pénzügyi forrásokra való hivatkozás már érzékelteti, hogy a „minőség” egy olyan olvasata vált urlakodóvá, amelyben kiemelten fontos szerepet kapott a menedzsment szemléletű megközelítés, amely korábban idegen volt a közoktatás világától, ekkor azonban jelentős befolyásra tett szert ez a szemlélet a közoktatás-politikai célok és normák kijelölésében. A hatékonyság fogalma mellett fontos még, hogy *„a gazdaság minőségértelmezése [...] jelentős és visszafordíthatatlan hatást gyakorol a közoktatásra - lévén a humán erőforrás ennek is és annak is kulcstényezője.”* (Horváth 1999: 425). Mindez nem magyar sajátosság, hiszen a 90-es években az OECD egyre erősebb oktatási érdeklődésének köszönhetően a nemzetekfeletti szinten megjelent egy olyan narratíva, amely erőteljesen gazdasági perspektívából kezdett beszélni az oktatásról.

2000-ben az akkori miniszter a Magyar Gallup Intézet fent már említett “A minőség teremtése” című konferenciáján a pénzügyi elvárásokhoz való alkalmazkodásról is beszélt, amikor a következőket mondta: *„A probléma ott kezdődik, hogy a minőségi oktatás kérdése nehezen fordítható le a költségvetési viták nyelvére, ezért szakmai belügynek számít a pénzügyben otthonos döntéshozók körében. A mi felelősségünk, a szakma belső felelőssége tehát az is, hogy a minőséggel kapcsolatos fogalmakat megfoghatóbbá, érthetőbbé, láthatóbbá, kalkulálhatóbbá tegye a fenntartók számára is. Ha úgy tetszik, kikényszeríthetőbbé az ügy egészének rendezését. [...] Tudatában kell lennünk annak, hogy csak mérhető, látható, számon kérhető teljesítmény alapján fog bárkit is finanszírozni a költségvetés - mind kormányzati, mind önkormányzati szinten.”* (Pokorni 2000; kiemelés tőlem, B.E)

A gazdasági és a menedzseri szemléletmód beengedése az oktatási térbe már-már kikényszeríti a minőség kvantifikálását, s ezen a nyelven (szemben a korábban uralkodó neveléstudományi megközelítéssel) könnyen megfogalmazódhat tehát az az igény, hogy a minőséget mérhetővé és láthatóvá kell tenni. A menedzser-szemlélet megjelenése az oktatási mezőben alkalmas eszköznek bizonyult a központi oktatáspolitikai döntéshozók számára, hogy (kimondatlanul)



megpróbálják visszanyerni befolyásukat az autonóm és decentralizált közoktatási intézmények felett, de oly módon, hogy nem intéznek nyílt támadást az autonómia ellen. Ez a megnemtámadási szándék sokszor visszaköszön a kormány oktatáspolitikájának tervezői, vagy magasszintű végrehajtói narratíváiból. Mind az autonómia, mind a decentralizáltság meg-nem bolygatásának ígéretét hordozzák azok a kijelentések is, amelyek hangsúlyozzák a minőség fogalmának relativitását: „...a minőség kizárólag helyi fogalom lehet. A célt mindig a helyi fogyasztói igényeknek megfelelően kell meghatározni, tehát illúzió azt gondolni, hogy Budapestről, egy íróasztal mögül elő lehet írni egy központi minőségfogalmat” (Bogdány, 1990: 90).

A kormány minőségfejlesztési terve ugyan egyszerre szólt központi és helyi szintű ellenőrzésről, értékelésről és minőségbiztosításról, a központi ellenőrzés élet azonban nemcsak a minőség relativitását, hanem a belső önértékelés szerepének hangsúlyozása is tompította: „Önértékelési rendszereket kell kialakítanunk, érdekeltté kell tenni a pedagógusokat mind anyagilag, mind pedig szakmailag, hogy ezt a mérési kultúrát elfogadják” (Pokorni, 1999:4).

Az önértékelés és az önreflexió szerepe többször hangsúlyt kap a minőségfejlesztési program körüli diskurzusban: „Mindenképpen gondolkodásra kell kényszeríteni a szervezetet” (Herneckzi, 1999:71). Az önértékelés tipikus puha irányítási eszköz, amely hatásait tekintve azonban igen hatékonyvá válhat. Puha, hiszen nem kívülről, központi standardok által történik az ellenőrzés és értékelés; keménnyé válhat ugyanakkor, ha az önértékelési szempontokat és az önértékelést, saját maguk megfigyelését a közpolitika alanyai magukévá teszik, az általuk közvetített értékeket elsajátítják és a saját intézményükre szabják, s könnyen „kormányozhatóvá” teszik magukat. A „gondolkodásra kényszerítés” az ehhez vezető út egyik fontos állomása lehet.

A minőség szokatlanul tág fogalom, így nem meglepő, hogy a *minőség-paradigma megjelenése nem jelölte ki rögtön egyértelműen, hogy milyen közpolitikai lépések és eszközök kapcsolódjanak hozzá*. A minisztérium által felvázolt majdani minőségbiztosítási és értékelési rendszerbe éppúgy beletartozott az, hogy értékeljék a fenntartókat, a fenntartók és a szakértők pedig értékeljék az iskolákat, mint ahogy a meglévő tanulói eredménymérések hasznosítása is megjelent (erről lásd pl: Az Oktatási Minisztérium Tájékoztatója [OM, 2002]). A minőség-paradigma keretében fogant mind az intézményi önértékelésre építő “Comenius 2000” oktatási minőségbiztosítási program, amely a Fidesz által vezetett kormány emblematisztikus közoktatási intézkedéscsomagja volt, mind a 2001-ben indult, s később egyre bővített OKM is. A

továbbiakban a Comenius minőségbiztosítási program létrejöttéről, és közoktatáspolitikai jelentőségéről lesz szó.

### ***A minőség biztosításától a minőségbiztosításig: A Comenius program***

A Comenius elemzése több szempontból is fontos. Egyrészt, segít rámutatni, hogy a minőség-narratívában megjelenő igen sokféle elképzelésből hogyan és mi módon választódnak ki a végülis megvalósulandó elemek. Ráadásul, láttuk, hogy az eredeti elképzelések még a legkülönbébb minőségbiztosítási rendszerek kialakításának ösztönzését tűzték ki célul, ehhez képest érdekes, hogy miként vált az oktatási minőségbiztosítás program egyenlővé a Comeniussal, azaz, egy központi szinten, „top-down” szemléletből megszületett, „kötelezően választható” programmal.

Ugyanakkor, s ez talán a Comenius-szal foglalkozó írásokban nem kapott eddig hangsúlyos szerepet, fontos a Comenius azért is, mert a program által átalakult az, amit ma oktatáspolitikai erőternek nevezhetünk: az oktatással foglalkozó szakértői piac, ha nem is ekkor alakult ki, de a programnak köszönhetően professzionizálódott igazán. Ugyancsak fontos, hogy az az új (ipari-menedzseri) szemlélet, amely a minőség-narratívában már szemmel láthatóan megfogalmazódik s új diskurzuselemek megerősödését teszi lehetővé, hogyan ölt testet egy olyan viszonylag rövid és igen intenzív program során, mint a Comenius minőségbiztosítási program.

Az oktatási minőségbiztosítás gondolata, csakúgy, mint általában a minőségé, nem volt előzmények nélküli, amikor az új kormány 1998-ban színre lépett. A „minőségbiztosítás” fogalma az oktatáskutató szakmában már 1995-ben megjelent. Pócze Gábor tanulmányában a minőségbiztosítás mint a decentralizált oktatási rendszerben az intézmények fenntartóinak, azaz leginkább az önkormányzatok érdekeinek képviselőjére hivatott rendszer jelenik meg. „A fenntartót egyre inkább az érdekli, hogy a szűkös költségvetésből biztosított fejlesztési erőforrások ténylegesen hogyan hasznosulnak. Az előttünk álló évek egyik kardinális kérdése tehát a rendszer teljesítőképességének megbízható mérése, a teljesítőképesség optimalizálásának kutatása és fejlesztése, egyszóval a minőség biztosításának komplex rendszere. A minőségellenőrzés és teljesítménymérés legmagasabb formája a polgári társadalmak közszolgáltató rendszereiben a total quality management (TQM), vagyis a minőségre orientált vezetés, aminek közoktatásra történő alkalmazása kezdeti lépéseit máris megtették a pénzükre gondosan ügyelő iskolafenntartók.” ( Pócze, 1995:19)

A minőségbiztosítás nem is csak a decentralizált rendszer, hanem explicit módon mint a szabad iskolaválasztás szükségszerű velejárójaként jelenik meg: „az iskolaalapítás és -választás törvényi garanciájával felruházott iskolahasználó a szolgáltatás igénybevételekor, a folyamat elején tájékozódni kíván.” (Horváth – Pöcze, 1995:53)

Az oktatási minőségbiztosítás lehetséges jelentésárnyalatai, s az európai országokban létező minőségbiztosítási gyakorlatok rendkívül széles palettáját is ismerhette elméletileg az új kormány, hiszen még nemzetközi oktatási minőségbiztosítási konferenciát is rendeztek 1999-ben Budapesten, s ennek tapasztalatai elhangzottak az igencsak gyakori oktatási minőségbiztosítási konferenciák egyikén (Balázs, 2000). Egyébként a konzervatív kormány megalakulását követő, 1998 októberében Szegeden megrendezett, Közoktatási Minőségbiztosítási Konferencia már a harmadik volt az ilyen témájú értekezletek sorában.

Nemcsak a nemzetközi tapasztalatok és közpolitikai elképzelések álltak rendelkezésre, hanem a hazai oktatási gyakorlatban is volt már múltja a minőségbiztosításnak. A minőségi oktatás ügye korábban elsősorban a Soros Alapítvány „Önfejlesztő Iskolák” programja révén volt jelen a hazai közoktatásban. Az „Önfejlesztő iskolák” programból több különféle iskolai minőségbiztosítási program is kinőtt. 1998-ra tehát számos minőségbiztosítással kapcsolatos tapasztalat gyülemlett fel a közoktatáspolitikai térben, s egyes szakértők egyre nagyobb potenciált kezdtek látni az iskolai minőségfejlesztésben.

### ***Keményen vagy puhán?***

A minőség értelmezésének fent már bemutatott tág lehetőségei az oktatáspolitikai irányításon belül is meglehetősen eltérő minőség-felfogásokat hoztak létre, s eleinte ezek egymással versengve voltak jelen. Egyszerre létezett az intézményi minőségbiztosításra vonatkozó „kemény” és „puha” elképzelés.

*„amikor ezek a minőségfejlesztési politikákról gondolkodtunk, a minisztériumon belül két markáns irány fogalmazódott meg. Az egyik volt a Comenius-féle minőségfejlesztés. A másik irány, az ennél egy kicsit, hát nem tudom, mi erre a jó szó, hát én talán pragmatikusabbnak nevezném, konzervatívabb megközelítés. Alapvetően azon a logikán alapult, hogy a minőség fogalmat úgy lehet megragadni, hogyha különböző, jól definiálható paraméterek mentén vizsgáljuk az oktatási intézményeket, és arra készítetjük őket, hogy olyan fejlesztési eljárásokat fogalmazzanak meg, amelyek jól definiált pontokon fejleszti az intézményt. Tehát nem ilyen, én csak lila ködfürészelésnek szoktam*

*nevezni, ami a Comeniusban van, hogy ilyen önértékelés meg egyéb. Tehát ezek ilyen nem jól definiálható fogalmak. De hogyha azt megpróbáljuk elérni, hogy ezeken a jól definiált paramétereken az iskolák teljesítsék az elvárásokat, akkor ez biztos, hogy áttételesen az országos szintet tekintve, fejleszteni fogja az oktatásnak az egészét. Tehát ez volt a két minőségfelfogás közötti különbség. Tehát, ez volt a minőség, a Comenius, kontra, hát ilyen, inkább egy ilyen felügyeleti típusú minőségbiztosításnak a kérdésköre. Hát a politikai súlynak megfelelően a Comenius nyert.” (39, felső szintű minisztériumi döntéshozó 1998-2002 között, 2008, KnowandPol)*

S valóban, a „Comenius nyert” – ez azonban, mint oly sokszor a közpolitika-alkotás világában, nem jelentette azt, hogy a másik megközelítésből semmi sem valósult volna meg. Miközben megkezdődött a Comenius minőségbiztosítási modell tervezése, aközben a fenti „kemény” minőségellenőrzési elképzelés mentén született meg a minisztérium által megrendelt „Közoktatási minőségellenőrzési kézikönyv”, amely mindenféle kötelezettség nélkül, valamiféle sorvezetőül szolgált az intézményvezetők számára, hogy ellenőrizhessék, hogy megfelelnek-e a törvény által támasztott elvárásoknak. Tette ezt, az egyik megrendelő döntéshozó szavaival „szájbarágó módon, mint egy checklist a pilótáknak”. Ez lett volna a „kemény” típusú minőségbiztosítás alapja, ha kötelező jelleggel, s nem a fent leírt módon, opcionálisan használható „cheklist”-ként jelenik meg a közoktatásban. Végül is, nem a „kemény” típusú minőségbiztosítás valósult meg. A „puha” paradigmán belül egy sajátos oktatási minőségbiztosítási modellt, a Comenius-t alkották meg, amely először pilot-programként működött, de azzal a kimondott szándékkal, hogy a későbbiekben az egész közoktatási rendszerben terjedjen majd el. A modellben összebarkácsolódtak a különböző minőségbiztosítási irányzatok (elsősorban az ISO és a TQM) elemei. Az intézményi minőségbiztosítás elterjesztésének céljára elsősorban ez a program szolgált, tehát nem a törvényi szabályozástól, hanem egy minőségbiztosítási modelltől várta a kormányzat, hogy az új szemléletet meghonosítsa a közoktatásban<sup>32</sup>. Ennek érdekében a Comenius programhoz komoly kormányzati finanszírozás is járult (másfél milliárd forint). Az, hogy nem egy törvény, hanem egy pályázat útján elnyerhető programban való részvétel vált a közpolitikai elképzelések fontos hordozójává, tipikus jelenség a posztburokratikus

---

<sup>32</sup> Mint majd látni fogjuk, a későbbi kormány alatt ez a helyzet megfordul, s a minőségbiztosítás hangsúlyosan megjelenik majd a Közoktatási Törvényben, ugyanakkor sem a Comenius, sem más modell szakmai vagy anyagi támogatása nem párosul hozzá.

közpolitika-alkotás eszköztárában. Az elsősorban nem a törvényi utasítások által elrendelt minőségbiztosítási programot mint puha irányítási eszközt szemlélhetjük. Pilot-program volt ugyan, de az átlagos kísérletekhez képest jóval nagyobb számú résztvevővel: 2002-re már a közoktatási intézmények körülbelül negyede vett részt benne. Széles körre terjedt tehát ki, de kötelező nem volt.

A „puhaságot” erősíti az az igen hangsúlyos jellemző, hogy a Comenius során szó sem volt külső ellenőrzésről, hanem kifejezetten „önértékelésről”. A program alkotói hangsúlyt fektettek arra, hogy a Comenius-minőségbiztosítási modell, ellentétben a szintén a minőségfejlesztés általános közpolitikai irányelvén belül megvalósítandó ellenőrzési funkciókkal, ne váltsa ki a minőségbiztosítandók ellenszenvét. Ezt a célt a program megalkotói és működtetői szerint el is érték. Az alábbiakban a program egyik kommunikációs „arcának” véleménye olvasható egy kerekasztalbeszélgetésből: „A minőségfejlesztés, a minőségbiztosítás gondolatának intézményi elfogadásában sokat segített az, hogy a Comenius-program világosan deklarálta, hogy lényege a fejlesztés, hogy nem valami szigorú külső mércének való azonnali megfelelésről van szó, hanem arról, hogy minden intézménynek saját fejlettségi szintjéhez, az adott kiinduló állapothoz képest kell elmozdulnia egy magasabb minőség felé. Rövid idő alatt megértették az intézmények vezetői, a pedagógusok, a partnerek, hogy nem az a cél, hogy az oktatásügyi kormányzat vagy a fenntartó azonos minőségi követelményeket támasszon minden iskolával szemben.[...] A Comenius-program tehát nagyfokú szabadságot biztosít az intézmények számára a minőségfejlesztés prioritásainak meghatározásában, az intézmény belső minőségfejlesztését állítja a középpontba, szemben a külső minőségkontrollal.” (Schüttler, 2000). A partnerek, s a minőségbiztosítandó felek rokonszenvének elnyerése fontos tényező lehetett abban is, hogy nem a fentebb már említett „kemény típusú” minőségbiztosítási rendszer valósult meg. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy míg ez az önkéntesség, a partnerközpontúság sokat segített a program elfogadtatásában, addig hiányérzetet hagyott még a kormányzati szakemberekben is: „Mára azt hiszem, egyértelművé vált, hogy a minőségfejlesztés önértékelésen alapuló, a belső intézményi fejlesztőmunkára koncentráló tevékenységrendszer. A külső értékelés problémájával kapcsolatban annyit érdemes megjegyezni, hogy Európa-szerte erőteljes, intézményesített külső értékelési rendszer működik. Elgondolkoztató az, jó-e, hogy nálunk nem épült ki a külső ellenőrzésnek semmilyen formája.” (Schüttler, 2000) Mindez azért is figyelemre méltó, mert korábban láthattuk, hogy az 1999-es minisztériumi stratégia szerint a külső ellenőrzés még ugyanakkor súllyal szerepel a tervek között, mint az intézményi, önértékelésen alapuló minőségbiztosítás.

Itt érdemes megjegyezni, hogy miközben az oktatáspolitikai szintér sok szereplője fájdalmát fejezte ki a túlzott puhasággal és a központi ellenőrzés hiányával kapcsolatban, aközben az sem valósult meg, amit a kilencvenes évek közepének első, már idézett, a minőségbiztosítással foglalkozó anyagai képzeltek, azaz, hogy az intézményi minőségbiztosítás elsősorban a fenntartó önkormányzatok számára fog információkkal szolgálni. Ez a különbség is az oktatási intézmények autonómiájának hangsúlyos tiszteletben tartásaként értékelhető.

Az, hogy a minőségfejlesztési elképzelések közül a legnagyobb hangsúlyt egy önkéntességen és önértékelésen alapuló intézményi minőségbiztosításra (szemben a központi értékelésekkel, mérésekkel, vagy a kemény típusúként emlegetett minőségbiztosítással) tették, arra utal, hogy minden „rendetlenség”- és „minőségromlás”- narratíva ellenére az intézményi autonómia ekkor továbbra is, mint az erős status quo meghatározó darabja, támadhatatlannak ítéltetett a közpolitikai diskurzusban.

## **A Comenius-modell felépítése**

A Comenius-modell az iskolák belső folyamataira s ezek szabályozására fókuszált. A program a tervek szerint három részből állt, a Comenius I volt az “alapmodell”, amely tulajdonképpen megismertette az iskolákat a “partnerközpontú” szemlélettel, s a Comenius II, amely az I. modult sikeresen abszolváló intézményekre volt kalibrálva, volt hivatott mélyebb és átfogóbb, a tényleges folyamatszabályozást célul kitűző minőségbiztosítás bevezetésére. A Comenius III-modellt a fenntartók számára tervezték. A Comenius-programban résztvevő iskolák döntő többsége a Comenius I-programban vett részt.

A Comenius I modellprogramnak két fő célkitűzése volt: elterjeszteni a “partnerközpontú” szemléletet, és, nem utolsósorban, elterjeszteni az úgynevezett “PDCA” (plan-do-check-act) - ciklus alapú tervezést az intézmények számára. Ez a fogalom, s az, hogy nemcsak, hogy megjelent a Comenius-programban, de annak egyik kulcsfontosságú mozzanatává vált, jól példázza, hogy hogyan jelent meg az “Új Közmenedzsment” a magyar közoktatásban: a PDCA-ciklus által tervezettség nem az iskolában, óvodákban zajló oktatásra vagy a nevelésre irányult elsősorban, hanem ezen intézmények menedzselésére, amely ilyen értelemben az intézményben zajló tevékenység tartalmától független. Mindez jól példázza tehát nemcsak a menedzsment-szemlélet megjelenését, hanem azt is, hogy az oktatási ágazatra vonatkozó igen jelentős (mind ideológiai, mind a ráfordított anyagiak tekintetében) programot az oktatási ágazathoz képest külső, menedzseriális, ipari szempontok vezérelték.

A pályáztatás, és az, hogy emiatt a Comeniust, akármennyire is fontosnak szánta a kormányzat, nem tették kötelezővé, a már sporadikusan létező, különböző szemléletben fogant iskolai

minőségbiztosításokat elvileg nem érintette. A különböző minőségbiztosítási rendszerek egymáshoz való viszonya azonban nem volt tisztázott: A közoktatási minőségbiztosításra vonatkozó minisztériumi rendelet (3/2002. II.15.) eredetileg nem tisztázta, hogy a már más típusú minőségbiztosításokat folytató iskolák részt vehetnek-e a pályázaton. Más kérdés, hogy az, hogy korábbi minőségbiztosítási formákat kiemelten nem támogatták, hanem a Comeniust igyekeztek elterjeszteni, mennyire ösztönzött arra iskolákat, hogy lemondjanak korábban használt programjaikról, s „átálljanak” a Comeniusra.

A programot eredetileg „pilot-programnak” szánták, azaz, a tervekben az szerepelt, hogy a későbbiekben kötelező minőségbiztosítási eljárásrendet vezetnek be a modellprogram tapasztalatai alapján a közoktatási intézményekben. Ugyanakkor, kiindulva a 90-es évekre jellemző helyzetből, amelyben rengeteg, jól működő kísérleti és pilot-program létezett a hazai közoktatásban, amelyeket aztán nem sikerült szélesebb körben is működőképessé tenni, a Comenius tervezői egy átlagos pilot-programhoz képest jóval szélesebb kört terveztek elérni. Az első ciklusban több, mint 300 intézmény vett részt, és a 2 éves program végére az önkormányzati óvodák, általános és középiskolák 25%-a csatlakozott a programhoz. Mindez mindenesetre látványosan ellentétbe került azzal az eredeti elképzeléssel, amely az 1999-es koncepcióból kiolvasható, s amely egész egyszerűen a már létező minőségbiztosítási modellek elterjesztésére irányult.

Az egymástól elszigetelten működő jó gyakorlatok terjesztésére irányuló (sokszor hiábavaló) erőfeszítés nemcsak magyar sajátosság (lásd pl: Radó, 1997). A Comenius esetében ugyanakkor az is történt, hogy a fenti megfontolásokból bevont intézmények nagy száma és a program gyors lezárása együtt lehetetlenné tette, hogy a program során és a program lezárultát követően átfogó monitorozás és értékelés készüljön.

A továbbiakban a program néhány olyan jellegzetességére szeretném felhívni a figyelmet, amelyek egyrészt szorosan következnek a posztbürokratikus jellegből, s amelyek, még ha „puhán” is, de fontos pontokon befolyásolták a magyar közoktatáspolitikát.

## **A falak lebontása: szakértők a terepen és az ipari szemléletmód**

A Comenius-program jelentőségét a puha irányítási formák, az önértékelés és az önreflexió által megvalósuló, az intézmények önmagukat ellenőrző, fegyelmező és fejlesztő működésmódja mellett az oktatás világán kívülről érkező ipari-menedzsment szemlélet és nyelvezet oktatásirányításon belüli hangsúlyos megjelenése adja. Mindez megágyazott annak, hogy egyre elfogadottabbá, sőt, természetessé váljon, hogy akár a közoktatás „minőségének”,

akár „eredményességének” kritériumaiként nevezik is, a közoktatás sikereiről vagy kudarcairól nem pusztán az oktatás világán belüli, tehát pedagógiai-neveléstudományi nyelven, hanem ahhoz képest külső nyelven is lehet, sőt, érdemes beszélni.

Az ipari-gazdasági szférából érkező minőségbiztosítási szakemberek által hordozott tudásnak köszönhetően ezen területek narratívája és nyelvezte egyre jelentősebb szerepet kapott az oktatásról való gondolkodásban és közbeszédben. Ez a folyamat nyilvánvalóan már a Comenius-programot megelőzően megkezdődött – hiszen a szabad iskolaválasztás legalizálása sok oktatáspolitikai döntéshozót és az oktatási intézmények vezetőit (lásd az iskolaválasztásról szóló részt) arra készítetett, hogy az iskolákkal kapcsolatban a „piac”, a „fogyasztó” és a „verseny” terminológiáiban gondolkodjon. A Comenius azonban a magyar közoktatáspolitikai történetének olyan szimbolikus fejezeteként értelmezhető, amelyben az oktatáshoz képest „idegen” diszciplináris narratívák megjelenése és meghonosodása végérvényessé vált, és mind az iskolaigazgatóknak, de egyre inkább a tanároknak is, meg kellett barátkozniuk azzal, hogy „ipari tekintetek” fürkészik őket.

Az oktatáson kívüli világ már a program tervezésekor fontos szerepet kapott, hiszen a Comenius I modellprogramot közoktatási szakértők és ipari minőségbiztosítási szakemberek együtt tervezték. A tervező, s a központi koordinátor „csapat” tagjainak jelentős része az iparból érkezett.

Egyikük, aki később a program egyik nyilvános „arca” lett, az alábbi módon vetett számot az ipari nyelvezet mint külső szemléletmód oktatási megjelenésével: „Az oktatási területen történő minőségügyi rendszerépítés során szerzett tapasztalataim arra utalnak, hogy az ipari minőségfejlesztésben járatos szakember sok segítséget tud adni, külső kontrollt jelenthet. Gondoljunk arra, milyen problémákkal járhat az, ha adott esetben a vezető értékelését kell megbeszélni a tantestületben. Nem minden szervezeti kultúra engedi meg azt, hogy a kollégák nyíltan a vezető szemébe mondják, ha problémájuk van. Ilyen esetben egy külső, más körben mozgó szakember sokat segíthet azzal, ha ő mondja ki azokat a problémákat, amelyeket a főnök-beosztott viszonyban esetleg nem lehet kimondani. A külső szem azonnal megláthatja azokat a problémákat, amelyek a szervezetben élő számára nem is tűnnek problémának. Az ipari, szolgáltatási területeken tapasztalatokat szerzett szakértők másik nagy előnye a rendszerszemlélet, amely az iskola működésében még nincs feltétlenül jelen. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy milyen módon kell összehangolni az egyes intézményi területek fejlesztését, melyek azok a fejlesztési pontok, amelyek együttes kezelése nélkül működési zavarok jönnek létre a szervezetben.” (Herneckzi 1999).



A külső perspektíva megjelenése egyben azt is jelenti, hogy az oktatás világa „szembesül” a nem-oktatási szemlélettel. Ez nemcsak a közpolitikusok számára jelentett esélyt arra, hogy jobb lobby-pozícióba találják magukat más tárcákhoz viszonyítva, mint korábban, hanem szakértői pozícióból is ígéretesnek tűnhetett: „Nemzetközi szakértők többsége üdvözli hogy lebontjuk az üzleti világ, a gazdaság és az oktatás közötti falakat – és meghonosítjuk az ott alkalmazott menedzsment-technikákat” (Halász, 2000). A programnak köszönhetően tulajdonképpen rögtön kétféle fal is bontásnak indult: nemcsak a gazdaság és az oktatás közötti falakat igyekezett ugyanis átugrani a program, hanem az eladdig a kis számú, főleg elméleti tudás birtokában lévő oktatási szakértők és az oktatási gyakorlat között lévő falakat is. A Comenius-program költségvetésének nagyobb hányada ugyanis az intézmények és a szakértők közötti együttműködést volt hivatott fedezni, azzal a céllal, hogy a szakértő tudása minél inkább beépülhessen az iskola minőségbiztosítási rendszerébe.

Ez volt az első alkalom a magyar közoktatás rendszerváltás utáni történetében, hogy egy időben igen jelentős számú szakértő foglalkozott ugyanazzal a témával az oktatási „terepen”.<sup>33</sup> A program nem egyszerűen megélhetést jelentett sok szakértőnek (habár nyilván ez is szempont volt), hanem, az „oktatási szakértői” szerep megszületésében és jelentőssé válásában is fontos volt. A program több tervezője is hangsúlyosan hivatkozott erre a tényre:

*„Lényegében létrehoztuk a tanácsadói szakmát Magyarországon. Tudniillik nem az iskolák kapták a pénzt, azóta mindig az iskolák kapják, hanem a tanácsadók kapták, és ők mentek az iskolákba. És egy nagyon intenzív munka volt.... Erre egyszerűen létrejött ez a szakma. Tehát egy csomó ember akkor állt össze, meg céget alapított, hogy akkor erre lehet valamit csinálni” (40, szakértő-tanácsadó, 2008, KnowandPol)*

*„Nem is nagyon volt ilyen szakember. Tehát volt néhány persze, de ezek ilyen felsőszinten, tehát ők sem olyanok, akik odamentek az intézménybe, és ott konkrétan csinálták, hanem kutatás szintjén, elvi szinten, koncepcionális szinten foglalkoztak. Ezért volt fontos az, hogy úgy tudjuk megépíteni a rendszert, hogy a tudás el tudjon terjedni. Tehát az aki az oktatásban járatos, az átadja a minőségügyben járatos embernek a tudást, és viszont is. (41, Comenius-program menedzser, 2009, KnowandPol)*

---

<sup>33</sup> A szakértők szerepe 1993-tól folyamatosan növekedett. Ekkor a Köznevelési Törvénybe egy olyan változás került, amely lehetővé tette a fenntartóknak, hogy szakértőkkel (és ne állami szervekkel) végeztessék el iskoláik pedagógiai programjainak ellenőrzését.

Az „oktatási szakértő” megjelenése és terjedése rokonítható ahhoz a jelenséghez, amelyet a közpolitika-elemző szakirodalom a 20-21. század fordulójára nézve a „szakértelem burjánzásának” (Maasen és Weingart, 2005) egyik aspektusaként írt le. A terepen átadott tudás, amelynek révén a célszemélyek, azaz, az iskolák munkatársai megtanulják, hogy milyen dimenziókban, milyen új fogalmak révén gondolkodjanak saját munkájukról és szervezetükről, illeszkedik a posztburokratikus és a tudás-alapú irányítást előtérbe helyező oktatásirányítási szemléletbe. Ugyanakkor a Comenius esetében megkockáztathatjuk, hogy nem lehetséges élesen különválasztani a „szakértelem burjánzását” a „szakértők burjánzásától” – hiszen a program egész egyszerűen egzisztenciális biztonságot nyújtott a kialakuló szakértői rétegnek. Hiába készültek az interjúk jónéhány évvel a program lezárultát követően, az oktatási minőségügyi szakértők, akik a programról nyilatkozhatnak, olyan értelemben mindenképpen érdekelt szereplők, amennyiben saját szakértővé válásukat, vagy szakértői pozíciójuk megerősödését sokszor éppen ennek a programnak köszönhetik. Éppen ezért nem meglepő, hogy ebből a szakértői pozícióból nyilatkozva sokan a program pozitívumait emelik ki, s pusztán az iskolák „értetlenkedését”, „kezdeti ellenállását” említik negatívumként, ezt azonban nem a program hibájaként tartják számon. A szakértői tudás iskolai megjelenésével kapcsolatban számos kritika érte a Comenius programot. Szempontunkból itt elsősorban azt érdemes említeni, hogy sok kritika szerint a „Szakértő” avagy a „Tanácsadó” az eredeti elvárásokhoz képest korántsem volt képest ötvözni az ipari/gazdasági és oktatási tudásokat és eljárásokat, s ezeket közvetítőként hatékonyan átadni az iskoláknak. A bevezetést közvetlenül követően a program egyik menedzsere elismerte az erre vonatkozó észrevételek jogosságát, bár úgy látta, hogy idővel a helyzet javulni fog: „A pedagógiai területről érkező szakértők kétségtelenül sokkal jobban ismerik, hogyan működik egy tantestület, milyen módon reagál az iskolai szervezet egy-egy beavatkozásra. A modell tehát akkor lehet életképes, ha a tanácsadó cégek, az egyéni tanácsadók képesek egyesíteni a kétfajta tudást. Ez a tendencia már érzékelhető, [...] a korábban pedagógiai tanácsadással, továbbképzéssel foglalkozó pedagógiai szolgáltatókhoz számos minőségügyi szakember ment el dolgozni. A két szakma integrációja tehát a cégek szintjén is megindult.” (Schüttler, 2000). Néhány évvel későbbi tapasztalatok fényében azonban számos más, a programban szintén tevékenyen részt vevő, magas pozíciójú szereplő továbbra is a konfliktusok jelenlétét hangsúlyozta a két típusú tudás és az azokat hordozó szereplők között.

*„nem volt sok szakértő. Az iparban akkor már telítődött ez a piac[...]De az iskola, az egy nagy piac volt, meg az egészségügy volt a másik. Tehát ott bent volt több ezer*

*intézmény, és ott voltak a fenntartók, akik szintén potenciális szereplői lehetnek egy ilyen dolognak. És nagy erővel jöttek, hihetetlen felkészületlenséggel. Tehát olyan értelemben felkészületlenek, hogy az iskola világáról fogalmuk sem volt. Tehát a gyerekek ugyanolyan, mint egy csavar, ugyanolyan, mint egy kifli, és annak lelke van, a tanárnak pláne, tehát mindenki olyan volt, mint aki futószalagnál dolgozó ember, jó, kis túlzással. És akkor hatalmas sértődések voltak. Tehát ilyen komoly kiválasztott program volt, akkor ott sírva mentek el emberek több napos tréningre.” (42, minisztériumi felsővezető 1998 és 2002 között, 2008, KnowandPol)*

*„azért nagy konfliktusok voltak az elején. ugye a piaci szférából érkező szakemberek, ugye mindent egyszerűen, gyorsan és pragmatikusan akartak megoldani, a minőséget szem előtt tartva, de az oktatásból érkezők, ugye ismerve az oktatásnak a szervezeti kultúráját, a szervezeti hátterét, a benne lévő pedagógusoknak az attitűdjét, azért sokszor fékeket raktak bele, hogy ezt így nem lehet nálunk.” (43, szakértő-menedzser1, 2009, KnowandPol)*

### **Hatás a terepen – menedzseriális kultúra és érintetlen osztálytermek**

A feszültségek az iskolák és a szakértők világa között a terepen, azaz az iskolákban is tapinthatók voltak.

*„annak idején nem tudom, hogy kerültünk bele. Egyszer csak arról volt szó, hogy mi most Comenius minőségbiztosításban fogunk részt venni. Az előző igazgatónak az ismeretsége révén kerültünk kapcsolatba azzal a jóasszonnyal, aki az első segéderő volt, vagy szakértő volt? Nem tudom. Nagyon viaszos volt a helyzet abban az időben. Abban az időben jöttek igazán, alakultak ki ezek, hogy közoktatási szakértő, szakértés, meg ilyesmi, és akkor jelentek meg először, hogy ezekre milyen pénzek vannak. A mai napig emlékszem, hogy az az ember, aki nekünk segített, 2 volt, mert menet közben lecseréltük, azt hiszem másfél millió forintot kapott azért a munkáért, amit velünk csinált. Ezek központilag megadott összegek voltak, gondolom, a pályázatból is ennyit lehetett kihozni. Na most ehhez képest az első segéderőnk tartott egy előadást, aztán utána úgy eltűnt, mint szürke szamár a ködben. Aztán fél évig itt vergődött a tantestület, hogy mit kéne csinálni, ugye teljesen sötét terep, meg minden.” (44, iskolaigazgató, 2008-as interjú, KnowandPol)*

Nem csak az iskolák és a szakértők közötti kapcsolat volt helyenként ellentmondásos, hanem a tanárok számára indított képzéseket is kritikával illették az iskolák. A résztvevő iskolák javarészeben a pedagógusoknak nem voltak előzetesen ismereteik sem a minőségbiztosítással, sem másféle oktatási „innovációkkal” kapcsolatban, és nem voltak sem statisztikai, sem szociológiai ismereteik sem. Márpedig, ezeket a hiányosságokat a részükre szervezett képzések nem is voltak hivatottak pótolni. Voltak olyan iskolák, és sok olyan óvoda, ahol a programot megelőzően szinte egyáltalán nem volt számítógépes infrastruktúra, ezért az intézményben senki sem akadt, aki a programhoz szükséges adminisztrációt el tudta volna végezni a számítógépek segítségével. Ugyanerre utal egy, a programban intenzíven részt vevő szakértő, akinek a véleménye szerint a programmal a leginkább a szakközépiskolákban tudtak azonosulni:

*„Minél kisebbek voltak, minél hátrányosabb helyzetű gyerekek voltak, annál jobb volt, annál jobban értették, hogy miről van szó. A gimnázium, az mindenkinek kudarc volt. Kistelepülési kisiskola volt könnyű falat, vagy a szakközépiskola, ott is komoly feszültségek voltak akkor már, taníthatóság, stb, viszont jól felkészült tanárok, sok informatika, átlátták, hogy mi az, hogy folyamat, mi az, hogy önértékelés.” (45, szakértő-tanácsadó, 2013)*

Mindennek azonban további okai is lehettek: méghozzá az, hogy elsősorban olyan iskolák számára tudott vonzóvá válni a program, amelyek amúgy nem igazán tudtak kitűnni semmiben sem, így minőségbiztosított mivoltuk egyfajta hívószóvá, identitásképző tényezővé válhatott.

A programban résztvevő intézmények munkatársai számára jellemző módon egyszerre túl sok és túl sokféle tudást kellett volna elsajátítaniuk, s mindez számukra az egész, Comeniushoz kapcsolódó tanulási folyamatot meglehetősen nehezé és feszültségektől telivé tette (Györgyi és Török, 2003:28). A program több új perspektívát jelenített meg és fogadtatott el a résztvevő iskolák körében. Az egyetlen, és nyilvánosan csak egyes részleteiben hozzáférhető monitoring jelentés (Györgyi és Török, 2003) arra a következtetésre jutott, hogy a program következtében sok iskolában javult a szervezeti kultúra, például a döntéshozási folyamatok demokratizálódása tekintetében. A „partnerközpontú” szemlélet (ami a gyakorlatban sokszor egyszerűen a szülők számára változó módszertani igényességgel összeállított elégedettség-mérő kérdőívekben jelent meg), szintén gyökeret vert, legalábbis valamilyen mértékben, az iskolákban.

*„...amit én előnyének veszem, és amit igazán tudunk használni, azok a különféle kérdőívek. [...] elég jó válaszokat szoktunk kapni a szülőtől, mint a közvetlen*

*megrendelőktől. Szerintem ez az egyik legjobb ebben az egészben, amikor ezekből összeállítja a csoport a támadási irányokat, és akkor mit tudom én, egy értekezleten ezt kivesézzük. Akkor egy kicsit gondolkodunk rajta, hogy vajon miért mondták erre a témakörre, mert mi ezt nem így érezzük, vagy éppen így érezzük. És akkor mindig ki szoktunk emelni 3 fő területet, amire a következő időszakban nagyon odafigyelünk” (46, iskolai minőségbiztosítási felelős, 2008, KnowandPol)*

A menedzseriális kultúra és az átláthatóság ígérete szintén tetszést váltott ki:

*„vannak olyanok, amit jól esik elővenni, mit tudom én valamilyen program szervezésénél, és akkor akár a kollegák orra alá dörgölni, látod, ezért te vagy a felelős, mert te vagy a felelős, nem mint személy, hanem mint beosztás, stb.” (47, iskolai minőségbiztosítási felelős, 2008, KnowandPol)*

A programot érintő leggyakoribb kritikák a program osztálytermekre gyakorolt hatásainak erősségét kérdőjelezték meg. Ilyen kritikára találunk példát a következő kormányzat stratégiai dokumentumában is: „A Comenius 2000 program hozzájárult a minőségbiztosítási szemlélet és módszertár megismeréséhez, széleskörű elterjedéséhez, ugyanakkor hatása – erőltetett üteme és finanszírozási megoldásai miatt – meglehetősen vegyes volt. Elsődlegesen az intézményre, a szervezetre irányult a fejlesztési program, s nem jelent meg markánsan a tanulási, az osztálytermi folyamatok támogatása.” (Radó és Csillag, 2006)

Ugyanakkor nem tekinthetjük pusztán politikai kérdésnek az ilyen jellegű kritikákat, hiszen a Comenius programban résztvevő munkatársak vagy szakértők – olyanok tehát, akik nyilvánvalóan a program támogatóinak számítanak – körében is találkozhatunk ilyen véleménnyel.

*„A minőségbiztosításnak az a változata, ami elindult mérésértékelés nélkül, mert akkor még nem volt mérésértékelés, nem volt kompetenciamérés, az többnyire megmaradt az osztálytermek falain kívül. Tehát nem ért el a gyerekekhez. Felszínre hozott szervezeti problémákat, felszínre hozott vezetői problémákat, pedagógus közösségek szintjén problémákat, de hogy hogyan lehet eredményesebben a matematikát tanítani, vagy hogyan lehet az idegen nyelvet eredményesebben tanítani, azok ebből a vizsgálatokból nagyon ritkán kerültek elő, mert ilyen tantárgyi mérések, gyerekképesség mérések nem kapcsolódtak mellé. Tehát ez egy hiányossága volt akkor a Comenius programnak.” (48,*

minisztériumi felsővezető 2002 és 2006 között, korábban tanácsadó a Comenius programban, 2009, KnowandPol)

*A problémám ezzel, nem csak a Comenius-szal, hanem minőségbiztosítással általában, hogy csak a legkülső réteget érinti. Az igazgatókat éri el. Azt hiszem, akkor lehetne igazán hasznos, ha hatni tudna az osztályteremben zajló folyamatokra is. (49, Comenius szakértő-menedzser, 2009, KnowandPol)*

Az osztálytermi munka érintetlenségére vonatkozó képet alátámasztja az a jellegzetesség, hogy a kutatás során felkeresett iskolákban, amikor a Comenius pozitív hatásait igyekeztek hangsúlyozni az iskolaigazgatók vagy a minőségügyi felelősök, jellemző módon a különböző tanórán kívüli programok szervezésében elért pozitív változásokat hangsúlyozták, s nemigen kerültek szóba a tanórákra gyakorolt esetleges hatások.

### **Hosszútávú hatás – nyelvi váltás és szervezettefejlesztés**

A fent említett konfliktusok ellenére a szakértői tudás kiterjedt használata és az ipari megközelítés megjelenése a programban hozzájárultak ahhoz, hogy a központi oktatáspolitikai diskurzusban megjelenő szemlélet az oktatási gyakorlatban is éreztesse hatását:

*„a Comeniusnak a kulcsa az egy nyelvcseré. A hatására objektív, racionális, technokrata nyelven kezdenek el tekinteni magukra, és ezen a nyelven már reflektálni lehet önmagunkra.” (50, szakértő-tanácsadó, 2008, KnowandPol)*

Itt kell hozzátennünk, hogy a tapasztalatok szerint a fordítás kölcsönös folyamat volt: az iparból érkező minőségbiztosítási szakembereknek is bele kellett tanulniuk az oktatási nyelvezetbe valamilyen mértékben.

*„És voltak ilyen dolgok, hogy például: mi az a selejt? Az itt ugye a bukás. És akkor voltak ilyen fél napos viták, elmondtuk, hogy az nem a gyerek, hanem a tudása selejtes, tehát nem eldobjuk, mint egy rossz gépet, amit le kell választani a futószalagról, hanem azt majd még meg lehet javítani. Nézzük meg mondjuk, hogy az utóvizsgára menetel folyamata hogyan működik.” (51, szakértő-tanácsadó, 2013)*

A nyelvi váltás, s ezáltal a szemléletmódváltásra való ösztönzés megfelel a Michel Foucault által „diszkurzív taktikaként” leírt jelenségnek (Foucault, 1991). A foucault-i megközelítést

alkalmazó Stephen Ball is amellett érvel, hogy a neoliberális oktatáspolitikai elősorban diszkurzív eszközökkel él, amennyiben megváltoztatja a „másként gondolkodás”-ra, s ekképpen a változásra vonatkozó lehetőségeinket (Ball, 1994:23). Ball leírása az ilyen technokrata nyelvezetről különösen jól rímeli az oktatási minőség nyelvezetére, amikor azt írja, hogy: „önmagát kizárólag a nagyobb hatékonyságot szem előtt tartónak, objektívnek, technikai értelemben semleges mechanizmusnak tünteti fel; az egyetlen legjobb módszernek. [...] A menedzsment elmélet szerint a társadalmi valóság irracionális káoszba van zárva, amelyet vissza kell vezetni a megváltó rendbe.” (Ball, 1990:157)

Ez a nyilvánvaló nyelvi váltás ugyanakkor nem ment könnyedén az oktatás szereplőinek, és ezt az új nyelvet sokszor érte az a kritika, különösképpen az idősebb tanárok részéről, hogy voltaképpen üres szövegeket tartalmaz, és nem lehet az iskola világára alkalmazni (Györgyi és Török, 2003:29).

A Comenius közoktatásra gyakorolt hatásában jelentős szerepe van az önmagukat minőségbiztosítási felelőssé, vagy minőségbiztosítási szakértővé képző tanárok hosszú távon fennmaradt elkötelezettségének. A programnak az 1998-2002 közötti közoktatáspolitikában betöltött hangsúlyos szerepe, a bőkezű finanszírozás, és az, hogy pedagógus béremelés viszont nem volt, nyilvánvalóan erős motivációt jelentett a nyitottabb szellemiségű pedagógusoknak arra, hogy részt vegyenek a programban.

*„és azok a tanárok, akik a 90-es évek eleje óta akkor sem mozdultak meg, hogyha elvették volna a félévi fizetésüket, mert annyira fásultak voltak, nos, furcsa módon ebben a szakmai dologban ők elkezdtek együtt gondolkodni, meg együtt dolgozni, és ez önmagában egy nagy élmény volt.” (52, minisztériumi felsővezető 1998-2002 között, 2008, KnowandPol)*

A Comenius tehát nemcsak ahhoz járult hozzá, hogy általában az „oktatási szakértő” szakma megszilárduljon a magyar piacon, hanem ahhoz is, hogy az iskolákban dolgozó pedagógusok számára valamiféle intézményen belüli „karrier-lehetőséget” kínáljon. Ez ugyanakkor egy olyan következménye a Comeniusnak, amely nem feltétlenül a program sikerének, népszerűségének tudható be, hanem inkább az oktatási rendszer működési sajátosságainak: elsősorban a folyamatos forráshiánynak, amely arra készteti az iskolai szereplőket, hogy minden pályázati lehetőséget megragadjanak, függetlenül a pályázat céljától és tartalmától. A Comenius mögött álló erős finansziális háttér tette lehetővé, hogy bizonyos iskolai szereplők saját iskolai karrierjük szempontjából potenciált lássanak a programban. Ugyanakkor, még ha

nem is a minőségbiztosítás vagy az iskolai folyamatszabályozás ügye iránti eredendő elkötelezettség terelt sok pedagógust a minőségbiztosítás felé, úgy tűnik, hogy, mint már a fentebbi tanári interjúrészletből is látható, sok akkori résztvevő jóval a program befejeződése után is szívügyének tartotta az iskolai minőségbiztosítás ügyét, s bizonyos elemeit, – leginkább a szülői elégedettség-mérést – önszorgalomból, immár mindenféle finanszírozási háttér nélkül, továbbra is használta és elkészítette.

## **Utóélet**

A Comenius hivatalos értékelését nagy mértékben befolyásolta a politikai légkör. Az, hogy a Comeniust bevezető konzervatív kormányzat a program bevezetése előtt nem folytatott széleskörű konzultációkat sem oktatási szakemberekkel, sem oktatásban érintettekkel, csak növelte ezt a politizáltságot. Nyilván ettől nem függetlenül, még az első Comenius ciklus befejeződése előtt, 2002-ben a következő, szociálliberális kormányzat máris kutatási pályázatot írt ki annak érdekében, hogy feltárják a „mélyebb” összefüggéseket és információkat, amelyeket „nem vettek figyelembe vagy amelyek összegyűjtésére nem volt lehetőség a Comenius 2000 Minőségfejlesztési Program monitorozása során” (Eszik, 2002:3) – ugyanakkor ennek a kutatásnak a legtöbb eredménye nem vált publikussá és a teljes zárótanulmány kéziratban maradt, csak egy része jelent meg (Györgyi és Török 2003).

2002-re a közoktatási intézmények mintegy negyedét elérte a Comenius I-program. Ugyanakkor, mivel a pályázat finanszírozása 2002-ben befejeződött, nem terjedhetett el az oktatási intézmények többségében. A program tervezőinek szándéka annyiban mindenképpen megvalósult, hogy a programban résztvevők az átlagos pilot-programoknál sokkal jobban reprezentálták a magyar közoktatás összetételét oktatási intézménytípusra és településtípusokra nézve (Györgyi és Török, 2003),

Egy újabb csavar volt a Comenius történetében, hogy, bár a szociálliberális kormány nem kívánta folytatni a Comeniust, 2003-ban a Közoktatási Törvénybe bekerült, hogy a közoktatási intézményeknek minőségfejlesztési tervet kell készíteniük. Ez a törvény megtörte ugyan a Comenius monopóliumát, de a minőségbiztosítási rendszer kiépítéséhez a törvényi előíráson túl nem rendeltek semmiféle finanszírozást és nem tartalmazott semmiféle kézzelfogható eljárásrendet. A program egyik központi koordinátora ezt néhány évvel később így fogalmazta meg:



*„azt még ma is lehet látni, úgy a közoktatási törvényen, mint ezen a rendeleten, hogy ezt nem a minőségügyi szakemberek írták, hanem oktatásiak. Tehát nagyon sokféle, szakmailag nem elfogadható megfogalmazás van benne. Tehát például a közoktatási törvény ugye azt mondja, a 40.§, hogy az intézménynek szabályoznia kell a tervezés és az irányítás, a vezetés és az ellenőrzés értékelés folyamatait. Na most ez sehol nincs leírva, hogy ez micsoda.” (53, szakértő-menedzser, 2009, KnowandPol)*

Mindez nyilvánvalóan arra késztetett sok intézményt, főleg azokat, amelyek korábban nem működtettek semmiféle minőségbiztosítási rendszert, hogy minimálisra csökkentse a minőségbiztosítással kapcsolatos tevékenységét, ami így sok esetben csak a szükséges papírmunka elvégzését jelentette.

### **Konklúzió: Autonómia és ellenőrzés – minőség által homályosan**

A Comenius 2000 közoktatási minőségbiztosítási program példáján keresztül nemcsak az mutatható be, hogy milyen tétován következtek be az első, az intézményi autonómiát ráncba szedni hivatott lépések a magyar közoktatásban, s hogyan kapcsolódtak össze minőség és ellenőrzés koncepciói, hanem arra az igen fontos diszkurzív váltásra is rávilágítja a figyelmet, amelynek során a magyar közoktatási térbe beemelődtek új, elsősorban az ipari világból származó fogalmak és eljárásmodok. Ezek hozzájárultak ahhoz, hogy a közoktatásban zajló folyamatokról, s ezek tétjeiről alkotott általános koncepciók és elvárások megváltozzanak. Ezek a változások pedig nemcsak a központi döntéshozói és az oktatáskutatói szakma szintjén jelentek meg, hanem a program hatására a közoktatási intézményekben magukban is. Úgy tűnik, hogy a minőség fogalma egyszerre igen sok szempontból tűnt ideálisnak mint oktatáskormányzati vezérmotívum: egyrészt, segítségével az új oktatási kormányzat képes volt saját identitását, különlegességét meghatározni az előző kormányzathoz képest. A minőség által tehette mindezt anélkül, hogy nyíltan támadta volna a decentralizációt és az autonómiát. Ugyanakkor, a minőség fogalma a fent bemutatott értelmezések alapján azt teszi lehetővé, hogy az oktatási intézményeket önreflexióra és saját szervezeti működésük elemzésére ösztönözze, „gondolkodásra készítse”, anélkül, hogy megkérdőjeleznék az alsóbb oktatási szintek autonómiáját. Talán nem merészség akként értelmezni mindezt, hogy a minőség előtérbe kerülése valamiféle óvatos oktatáspolitikai irányváltásként is felfogható: a minőség fogalma által fémjelzett elvárások elég lazák voltak ahhoz, hogy az oktatás alsó szintű aktorai ne érezzék fenyegetve autonómiájukat, ugyanakkor a fogalomnak tulajdonított jelentések elég erősek voltak ahhoz, hogy azzal kecsegtessenek: átfogó oktatáspolitikai épülhet körük. A

minőség-paradigma által a közoktatáspolitikai diskurzusban megjelenő új nyelvi elemek és szemléletmód hozzájárultak ahhoz, hogy a közoktatás-politikai szintéren erőteljesen felerősödtek az oktatás világán kívülről érkező diszciplináris narratívák. A Comenius-program egyik jelentősége abban rejlik, hogy általa ez a diszkurzív változás az iskolákban, tehát a közoktatási gyakorlatban is szinte ugyanakkor megjelent, legalábbis azokban, amelyek részt vettek a programban.

A „forró kása” azonban, amelyet a minőség-paradigma volt hivatott kerülgetni, sok szempontból érintetlen maradt. A 90-es évek derekának szakértői elképzelései, amelyek a szabad iskolaválasztás miatt is elengedhetetlennek tartották a minőségi rendszer létrehozását, s úgy képzelték, hogy a szabad választásban fognak a minőségi mutatók támpontot adni a választó családoknak, nem váltak valóra. Az oktatási intézmények ellenőrzése és értékelése, mint fontos kitűzött cél, szintén nem valósult meg: létrejöttek ugyan az erre hivatott OKÉV-ek (Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontok), de a jogosítványaik nem voltak elég erősek és a feladataik eléggé célratorók, s minőség-paradigmán belül sem ezen intézmények létrejötte vált végül hangsúlyossá. S, szintén szemben számos eredeti elképzeléssel, az iskolai minőségbiztosítás nem is az önkormányzati fenntartók számára segítségül nyújtott eszközként valósult meg. A „minőség” megjelenése, köszönhetően elsősorban annak, hogy az egész minőség-pradigmából a gyakorlatban végül is a Comenius-program emelkedett ki, a magyar közoktatásban elsősorban az eredeti célok között ugyan megjelenő, de nem igazán hangsúlyos intézményi önreflexió létrejöttéhez járult hozzá.

## **4. Kormányzás számok által Magyarországon– az Országos Kompetenciamérés születése és alakváltozásai**

### ***Új kormány, új nyelv – a PISA-mérés diszkurzív hatása a magyar közoktatáspolitikában***

Az 1998-2002 közötti kormány minőségparadigmájában fogant közpolitikai elképzelések közül nem a Comenius-program futotta be a legnagyobb karriert a magyar közoktatásban, hanem a 2001-ben induló, s a mai napig létező Országos Kompetenciamérés (OKM). Ez a fejezet ennek a közpolitikai eszköznek létrejöttével és közoktatás-politikai jelentőségével foglalkozik; feltárja az OKM genealógiáját, számba veszi azokat az előzményeket, amelyek hozzájárultak a mérés megszületéséhez. A két előző fejezethez hasonlóan itt is elemzem az OKM működésének idejére jellemző oktatáskormányzati narratívát az oktatás fő problémáiról és teendőiről. Mivel ez a narratíva minden korábbinál erősebben táplálkozott nemzetközi hatásokból, nevezetesen a PISA-vizsgálat eredményeiből, ezért a PISA-vizsgálat, és általában az oktatási mérések oktatáspolitikában betöltött szerepének bemutatása is része a fejezetnek. Ugyancsak fontos bemutatni a hazai oktatási „mérési mezőt”, a mérési szakértők fókuszának változásait. A mérés jelentőségének megértése azonban nem állhat meg az eredettörténetnél. AZ OKM 2001 és 2010 között folyamatos változásokon ment keresztül, amelyek nyomon követése közelebb vihet a magyar közoktatás-politikai diskurzus változásának megértéséhez is. A változtatások mechanizmusainak feltárása rávilágít a hazai közpolitika-alkotás gyakorlatának olyan jellegzetességeire is, mint hogy hogyan zajlik a közpolitikai barkácsolás, és hogy mi tesz működőképpé egy közpolitikai eszközt.

Az 1998-2002 közötti oktatási kormányzat fontos szereplőinek megnyilvánulásaiból, a minőség-paradigma előtérbe állításából, ezen belül is a Comenius minőségbiztosítási program lebonyolításából egy olyan oktatáspolitikai narratívát lehet rekonstruálni, amely, miközben nyíltan nem támadja a decentralizációt és az autonómiát, mégis ezen jellemzők ellensúlyozására tesz félénk kísérletet.

A következő kormányzat 2002-ben politikai okokból nem kívánta továbbvinni a jobboldali kormány minőségpolitikáját (holott azt is láttuk, hogy *valójában* a minőségpolitika és a minőség fogalmának megjelenése nem a jobboldali kormányzatnak köszönhető, de mivel mégis ők tették a diskurzus uralkodó fogalmává, ezért hozzájuk kötődött). Ez a kormányzat is

igyekezett tehát elhatárolódni az elődje által használt nyelvezettől és új narratívára építeni oktatáspolitikai vízióját. Az új oktatási kormányzat fő problémaként nem az általában vett alacsony minőséget, hanem az oktatásban megjelenő nagyfokú társadalmi egyenlőtlenségeket, céljaként pedig ezen egyenlőtlenségek csökkentését és a közoktatás modernizációját nevezte meg.

Ebben a fejezetben azt kívánom bemutatni, hogy, miközben a fenti okokból az oktatáspolitikai diskurzusban a „minőség”-narratívát háttérbe szorította az új oktatási kormányzat, s számos ponton erősen kritizálta elődjét, hogyan válhatott mégis éppen az OKM, amelynek ötlete s első lebonyolítása a jobboldali kormány nevéhez fűződik, a 2002-től kezdődő korszak egyik oktatási sikertörténetévé. Azt állítom, hogy mindez a liberális oktatási kormányzat által használt új diskurzív keretezésnek köszönhető, amelybe kifejezetten illett az OKM, és az általa kínált közpolitikai megoldások.

Láttuk, hogy a konzervatív kormányzat sokféle, nemzetközi és hazai tapasztalatból barkácsolta össze saját minőség-narratíváját. A 2002-ben hatalomra jutó liberális oktatási kormányzatnak nem volt szüksége ilyenfajta barkácsolásra, azaz sokféle elem egymáshoz illesztésére, ugyanis egy igen erős narratívát kapott készen: az OECD PISA-vizsgálata által közvetített narratívát.

Az oktatási rendszerekről nemzetközi összehasonlításban országokénti reprezentatív diákminta alapján láttelepet adó, a magyar eredményekre vonatkozó *PISA 2000* jelentés volt az első a PISA-mérések sorában, amelyben Magyarország részt vett (jóllehet, nem ez volt az OECD első oktatási tárgyú mérése, s nem is ez volt az első nemzetközi tudásmérés). A továbbiakban, mielőtt bemutatnám a PISA hatását a magyar közoktatáspolitikai diskurzusra, először arra keresem a választ, hogy egyáltalán mi tette képessé a PISA-t egyedülálló diskurzus-befolyásoló szerepére.

### **A mérés mint tudás és politika metszete**

Magyarország nem egyedi abból a szempontból, hogy a PISA-mérések az oktatáspolitikai térre igen erős hatást gyakoroltak. A PISA, mint a „puha kormányzás” egyik fontos eszköze éppen abból a célból jött létre, hogy az érintett országokban átalakítsa az oktatásról folytatott nyilvános diskurzust (erről lásd bővebben: Bajomi-Berényi-Neumann-Vida, 2009). A PISA beváltotta a hozzá fűzött reményeket, elég, ha csak arra a hatalmas, a széles nyilvánosság előtt zajlott vitára gondolunk, amit Németországban gerjesztett, vagy arra, hogy sok országban a PISA-eredmények inspiráltak egy sor közpolitikai lépést a közoktatásban.

A PISA közpolitikai hatásának megértéséhez érdemes az oktatási méréseket a politika és a tudás kapcsolatán keresztül értelmezni. A PISA hatása egyértelműen jelzi a tényekre és tudásra alapozott oktatáspolitikai iránti igény megerősödését, ugyanakkor az, hogy a PISA megszülethetett, korántsem hirtelen paradigmaváltás, sokkal inkább egy sok évtizedre visszanyúló építkezés eredménye, amelyet tudás és a politika folyamatos kölcsönhatásának történeteként érdemes elképzelnünk.

A számok, először statisztikák formájában, már a 19. század végétől meghatározó szerepet töltöttek be az oktatáspolitikai informálásában. Desrosières szerint „a társadalmi világ igazgatásában a statisztikák mint az ideológia-mentesség és az objektivitás hordozói jelennek meg, s ekként lehetővé teszik, hogy a társadalmi tényeket dolgokként lehessen kezelni” (Desrosières, 2000:122).<sup>34</sup>

Az egyre többeket elérő közoktatás és az adatgyűjtési technikák finomodása nyomán az összegyűjthető adatok száma is sokasodott. Emiatt már a 20. század elején megjelent a felhasználható statisztikák közötti szelekcióra való igény. A szelekció nyilvánvalóan a fontos és kevésbé fontos aspektusok közötti hierarchia felállításával jár, s ez a válogatás csak fokozódik, amikor már nem a meglévő statisztikák közötti válogatásról van csak szó, hanem egyre nagyobb hangsúly kerül az előzetes szelekcióra. Azaz, eldöntendő kérdéssé válik, hogy pontosan milyen típusú adatokról kell statisztikát gyűjteni. Az adatok használatának egy újabb lépcsőfoka, amikor már nem statisztikai úton előállítható adatok gyűjtése révén tud csak informálódni az oktatáspolitikai az oktatásban zajló folyamatokról, hanem használva ugyan a statisztikai eszköztárat, ám a statisztikáktól elszakadva, immár a tanulók tudásának standardizált mérését célzó eszközök születnek.

Martin Lawn szerint a tömegoktatásban jelentkező kormányzási problémák, elsősorban a középfok expanziója által okozott „közpolitikai krízisek” és a mérési szakértelem fejlődése egymástól elválaszthatatlanul, spirálisan fejlődtek a 20. század folyamán. Lawn arról ír, hogy a mérési szakértelem fejlődése és az egyre komolyabb kutatóközpontok létrejötte Európa és Amerika-szerte az abbéli politikai meggyőződésnek is volt köszönhető, hogy a mérés a közoktatáspolitikai problémák megoldásának hatékony eszköze lehet (Lawn, 2013:108-109). Lawn arra is rámutat, hogy a mérés, ellentétben a neveléstudomány egyéb területeivel, már kialakulásakor is erőteljesen „nemzetközi volt”, abban az értelemben, hogy egymással személyes és szakmai kapcsolatban álló mérési szakemberek találkozóin, az általuk szervezett konferenciákon, majd később a nemzetközi szervezetek (Unesco; IEA; OECD) ugyancsak

---

<sup>34</sup> saját fordítás

ezen szakemberek közreműködésével létrehozott mérési programjain keresztül fejlődött. (Lawn, 2013)

Delvaux és Mangez (Delvaux-Mangez, 2008:105) szerint „a mérés fejlődését az oktatási mezőben a tudás iránt megnyilvánuló egyre erősödő politikai érdeklődéssel magyarázhatjuk”<sup>35</sup>. Ez a 20. század során egyre erősödő politikai tudásvágy több forrásból táplálkozik. Amellett, hogy a különböző politikai krízisek megoldásának potenciális eszközeként jelent meg, a tudományos alapokon nyugvó tudásmérés a közpolitikák tudományos legitimálását is szolgálhatja. Ebben a tekintetben az oktatási mérések a „bizonyítékokon alapuló közoktatáspolitikák” és a „számok általi kormányzás” (Grek-Ozga, 2008) legfontosabb összetevői.

A tudományos tudás felhasználása mindig is része volt a közpolitika-alkotásnak, a tudásszomj azonban nemcsak intenzitásában változott, hanem jellegében is. Lawn és Grek szerint az oktatási mérések esetében egyre nyilvánvalóbb, hogy a tudás politikai használatának célja „egyre kevésbé a múlt megértése, mint inkább a jövő alakítása” (Grek-Ozga-Lawn, 2009) – azaz, a mérések immár nem pusztán információforrást jelentenek, hanem erősen közvetítik a mérés megrendelőjének elvárásait is az oktatási mező szereplői felé.

A „számok uralmában”, a tudáson alapuló közpolitika-alkotási folyamatban a felmérések, a központilag és helyileg létrehozott adatbázisok, az iskolákról és a fenntartókról rendszerezett adatok információt szolgáltatnak a központi irányítás számára, visszaigazolják a rendszer hatékonyságát, vagy adott esetben változtatásra ösztönzik annak irányítóit. Ugyanakkor az adatok tükröt tartanak a rendszer szereplői elé: túl az információszolgáltatáson, kijelölik a kívánatosnak, elérendőnek tartott célokat, megváltoztathatják az iskolák belső működésmódját is.

Az oktatási mérések fejlődése egyszerre oka és következménye is a közoktatáspolitikai mérések iránti erősödő érdeklődésének. Ezzel párhuzamosan a mérési szakemberekben is erősödött az abbéli meggyőződés, hogy területük eredményei minden korábbinál jobban képesek segíteni (avagy képesek befolyásolni) a közpolitika-alkotást.

A PISA a korábbi mérésekhez képest elsősorban kommunikativitásában hozott újat. Ennek köszönhetően különösebb konfliktusok generálása nélkül képes megjelenni a nemzeti oktatási diskurzusokban, ugyanakkor a korábbi mérésekkel ellentétben jóval egyértelműbben tükröződik benne készítőinek az az ambíciója, hogy hatással legyen az aktorok legszélesebb csoportjának viselekedésére, a központi döntéshozóktól a tanárokon át a tanulókig (Berényi-

---

<sup>35</sup> saját fordítás

Neumann, 2009). A PISA hatása annak is betudható, hogy immár nem csak egy, pusztán az oktatás világán belüli mérésről beszélünk, hanem a nagy gazdasági befolyással rendelkező OECD „termékéről” van szó, s így módon a PISA az oktatást más nagy területekkel való összefüggésben is képes volt láttatni s a folyamatok értelmezését nyújtani ebben a keretben. A PISA ereje éppen abban rejlik, hogy teret nyújt az oktatáspolitikák igazolásának effajta „externalizációjára”, azaz arra, hogy önmagán (az oktatáson) túli érvekkel váljanak alátámaszthatóvá a közpolitikai célok és lépések. Az externalizáció „az utolsó tekintélyforrás, amelyhez akkor fordulnak a döntéshozók, amikor a saját tekintély már nem elég<sup>36</sup>” (Steiner-Khamsi, 2003:2). A döntéshozók ezenfelül szívesen támasztják alá tényekkel és számokkal tervezett lépéseiket. Ehhez szintén segítséget nyújt a PISA: „az OECD (és az IEA) típusú vizsgálatok listái és rangsorai mérhető és könnyen hozzáférhető, bár gyakran torz és rövidített formáját kínálják a „tudományos racionalitásnak”, amely megkönnyíti az oktatási szereplők számára a nyilvánossággal való kommunikációt, amikor egy átfogó reformot terveznek vagy éppen felfüggesztenek.” (Steiner-Khamsi, 2003:2)

A PISA, a maga statisztikai tökéletességében, képes a politika „tudományosítására”. Az „objektívnek” tételezett számokat és eredményeket aztán „sajtókonferenciákon és magas szintű politikai tanácskozásokon ismerheti meg az érdeklődő közönség és a döntéshozók. Ezáltal az eredmények kilépnek a tudományos közegből, s könnyen emészthető rangsorokká és nemzeti átlagpontszámok összehasonlító táblázataivá állnak össze (Berényi-Neumann, 2009:44). A PISA ekképpen a „jó vagy rossz oktatási rendszerek definícióját és a rossz helyzetek megoldását is kínálja.” (Grek-Ozga, 2008:2)

### **PISA-recepció Magyarországon<sup>37</sup>**

A PISA 2000 vizsgálat első hivatalos, 27 oldalas gyorsjelentése 2002 januárjában, néhány hónappal a választások előtt jelent meg az Új Pedagógiai Szemlében (Vári et al, 2002). A publikálás időben viszonylag távol esett magától a méréstől, nem sokkal előzte meg viszont az országgyűlési választások kampányidőszakát. A jobboldali kormány, részben a sokkolónak gondolt eredmények fogadtatásától tartva, igyekezett nem „hangot adni” a PISA-eredményeknek, s a nyilvánosság előtt nem igazán jelent meg a PISA-jelentés eredményeivel a már fent említett gyorsjelentésen kívül. Mindez arra ösztönözte az akkori ellenzék oktatáspolitikusait, hogy a jobboldali kormányt, a fentiek miatt részben joggal, a felmérés eredményeinek eltitkolásával vádolják. Mindebből szinte egyértelműen következett, hogy a

---

<sup>36</sup> Saját fordítás

<sup>37</sup> A PISA magyarországi recepciójáról lásd részletesebben: Bajomi-Berényi-Neumann-Vida (2009). A jelen alfejezet több vonatkozó megállapítása a társszerzők beleegyezésével az említett kutatási jelentésből származik.

2002. tavaszán hatalomra kerülő liberális oktatási kormányzat „rátaláljon” a PISA-ra, amely nagyszerű eszköznek bizonyult számára ahhoz, hogy határteremtő munkálatként (Gieryn 1983) egyszerre jeleníthesse meg távolságát a korábbi konzervatív kormányzattól és jelölhesse ki saját pozícióját is.

A magyar liberális kormányzat magáévá tette nemcsak a PISA-jelentés mondanivalóját az iskolák között megjelenő különbségekről, hanem a felmérés mögött álló modernizációs narratívát is. Ez jelenik meg a miniszterrel készült egyik legelső interjúban is, amely kifejezetten a PISA-eredmények értékeléséről és azok közpolitikai következményeiről szól (Schüttler, 2002). A modernizációs agenda központi szerepet játszott az új miniszter szélesebb nyilvánosságnak szánt narratívájában is: „Magyarország sorsa, mindannyiunk boldogulása azon múlik, hogy a múltba nézés évei után képesek leszünk-e együtt haladni a korral. A XXI. század nagy kérdéseire válaszokat kell adni.” (Népszabadság, 2002.06.10, interjú Magyar Bálinttal)

Magyar Bálint minisztersége alatt több fontos oktatási reform-lépést is a PISA-eredményekkel indokoltak a szélesebb nyilvánosság előtt, pl: „Reformokra valóban nagy a szükség – hangsúlyozta a miniszter, alátámasztva ezt a PISA nemzetközi felmérés eredményével, amit a fejlett ipari országokban végeztek el” (Népszabadság, 2002.11.25). A PISA több, elsősorban az oktatás minőségének javítását és az oktatási esélyegyenlőtlenségek csökkentését célul kitűző, az érintettek körében nem egyértelműen népszerű reform legitimálásában is fontos szerepet kapott: Magyar Bálint gyakran hivatkozott a PISA eredményekre elsősorban a kompetencia-alapú pedagógia terjesztését, a tanulók terheinek csökkentését, az információs technológiák terjesztését és oktatási integrációt szolgáló közpolitikai lépések kommunikációjában.

A PISA-ra való hivatkozás gyakori a liberális oktatási kormányzat stratégiai dokumentumaiban is. (erről bővebben lásd: Bajomi-Berényi-Neumann-Vida, 2009)

A média, a kormányzati dokumentumok és a kormányzati szereplők egy emberként fogadták el azt a diagnózist, amely szerint Magyarország erősen le van maradva az OECD országoktól az oktatás fontos kérdéseiben.

A liberális kormányzat nemcsak elfogadta a diagnózist, hanem erőteljesen használta is a PISA-diskurzust a magyar közoktatásról szóló narratívájának kommunikációjában; ugyanakkor a nem kormányzati szereplők körében sem igazán jelentek meg markáns ellenvélemények és kritikák a PISA-val szemben. Nemcsak a PISA-ban résztvevő szakértők és minisztériumi bürokráták részéről nyilvánult meg egyértelmű elkötelezettség, és nemcsak a médiában nem találkozni a PISA koncepciójának, vagy a PISA által nyújtott diagnózis megkérdőjelezésével, de az akkori



ellenzéki szakértők sem magát a mérést, hanem inkább csak a PISA által felvetett problémákra adott kormányzati oktatáspolitikai megoldásokat kritizálták.

A PISA diskurzus ereje, a mérés által nyújtott láttelet, az esélyegyenlőségért való elkötelezettség és a számok iránti egyre hangsúlyosabb igény, valamint a korábbi kormánytól való ön-megkülönböztetés igénye és a Comenius-program ellentmondásos megítélése együttesen magyarázhatják, hogy miközben az 1998 és 2002 közötti jobboldali kormány által hangsúlyozott minőség-paradigmában fogant oktatási minőségbiztosítás szerepe a későbbi szociálliberális oktatási kormányzat alatt elsikkadt, addig a szintén a Fideszes minőség-paradigmában fogant, de a Comenius-program miatt korábban háttérbe szoruló országos tudásmérést a liberális oktatási kormányzat megtartotta. Immár nem a jobboldali kormány minőség-ügyének, hanem a tudás-alapú kormányzásnak az eszközeként tekintett rá, s kezdte továbbfejleszteni, sőt, adott neki a korábbiaknál jóval nagyobb közoktatáspolitikai hangsúlyt.

### **AZ Országos Kompetenciamérés születése – a barkácsolás eszköztára<sup>38</sup>**

#### *A látszat-klón*

Az OKM születése és fejlődése kiváló példa arra, hogy a PISA, mint tudás alapú irányítási eszköz hogyan hat a nemzeti közoktatáspolitikára, ugyanakkor keletkezésének története arra is rávilágít, hogy egy-egy eszköz a legritkább esetben táplálkozik pusztán egy forrásból.

Az előzőekből kitűnt, hogy a 2002 utáni liberális oktatási kormányzat számára a PISA fontos hivatkozási alap volt modernizációt sürgető oktatáspolitikája számára. Nem lenne meglepő, hogy egy kormány, amely ilyen kiemelt szerepet szán a PISA-nak, fontos ügyeként kezeli a tanulókat a PISA-hoz hasonló típusú feladatokkal, hasonló célból mérő OKM-et. Valójában azonban nem ez a kormányzat vette tervbe és valósította meg az OKM-et, hanem az általa a PISA eltitkolásával vádolt Fideszes oktatási kormányzat. Az 1998-2002 közötti kormányzat a PISA nyilvános kommunikációjától valóban óvakodott, azonban éppen az OKM születése azt mutatja, hogy maga a PISA, és a szintén az OECD által végzett 1997-es felnőtt írásbeliség-vizsgálat (SIAS) eredményei és módszerei a szakpolitikai irányítás belső köreire jelentős hatást gyakoroltak. Egy magas rangú minisztériumi tisztségviselő még 2002-ben mondta az

---

<sup>38</sup> A disszertáció 108. oldalától a 128. oldalig tartó része a Tudás és Politika (Berényi-Eröss-Neumann, 2013) kötetben „Az autonómia kormányzása. A magyar közoktatás-politika hangsúlyváltásai és az Országos Kompetenciamérés” címen megjelent tanulmányom átdolgozott és kibővített verziója.

OKM céljáról: „a gyerekeknek a mérését olyan irányba toljuk, nevezzük úgy, hogy PISA-típusú irányba mozdítsuk el”<sup>39</sup>

Más beszámolók is kiemelik, hogy a mérés létrejöttében fontos szerepe volt a legmagasabb oktatáskormányzati szint aktorainak, akiknek elgondolásaira szemmel láthatóan hatott a PISA.

*„a kompetenciamérésnek a halovány gondolata, nem pontosan amilyenné vált, hanem a gondolat, az a Pokorni fejében született. Egyszer behívatott, és akkor arról beszéltünk, hogy ez még azért nagyjából az IEA-s, vagy éppen induló PISA dolgok kapcsán volt, hogy hogy lehetne megcsinálni, hogy akkor minden iskolában mérni? És akkor mondtam, hogy rosszul értem, ugye? Mert nekem 150 iskolányi költségvetést egy IEA-ra vagy egy PISA-ra, borzasztó nagy plusz volt kiharcolni. Most van 3600 iskola. Most ezt jól értettem, hogy ide? Igen, hogy az. Csináljak erre egy költségvetést? Igen.” (54, szakértő-kutató, 2008, KnowandPol)*

A PISA nem-kommunikálása tehát valójában nem a PISA-eredményekkel szembeni bizalmatlanságból fakadhatott – esetleg nagyobb szerepe volt ebben a konzervatív kormány nyilvánosságához való általános viszonyának, a szakpolitikai vezetőkre ugyanakkor nagyon is hatottak a mérés tapasztalatai.

Az OKM megalkotása során a konkrét feladatok kidolgozói is igen erőteljesen építettek a PISA-vizsgálatra, még akkor is, ha mindez mérés-szakmai szempontból sokszor megkérdőjelezhetőnek tűnt:

*„A PISA-minta követése az nálunk úgy történt, hogy a 15 évesek számára tervezett PISA koncepciót nem túl sok módosítással átvették [...]. Vajon a PISA hosszas munkával kitalál valamit 15 évesekre, akkor az tényleg jó-e Magyarországon a 6-8-10. évfolyam mindegyikére?” (55, szakértő, 2008, KnowandPol)*

Az OKM-el kapcsolatban több, megalkotásában aktív szerepet játszó szakember, szakpolitikus utólagos véleményében már-már lineáris kapcsolatot feltételez a PISA-felmérés és az OKM létrejötte között.

*„Egy PISA-klónnal mért eddig a magyar közoktatás...” (56, minisztériumi hivatalnok, 2008, KnowandPol)*

*„az OKM, az egy az egyben egy PISA-hozadék.” (57, minisztériumi szakértő, 2008, KnowandPol)*

---

<sup>39</sup> Az interjút Horváth Zsuzsa készítette, akinek ezúton köszönöm meg, hogy az anyagot a KnowandPol kutatás idején rendelkezésemre bocsátotta.

Az a percepció azonban, amely szerint az OKM egyszerűen egy „PISA-klón”, elsősorban a PISA-mérések fentebb vázolt kommunikációs hatásának tudható be, ám leegyszerűsítésnek tűnik; a kép valójában jóval árnyaltabb. A PISA csak egy – igen fontos – összetevő volt abban a barkácsolási folyamatban, amelynek során létrejött az OKM.

Valójában az OKM-nek több hazai és több nemzetközi mérési előzménye van; különböző tudományos és szakmai közösségeknek az oktatásügyi mérésekről alkotott koncepciói jelennek meg benne; és különböző oktatáspolitikai/oktatáskormányzási megfontolások állnak mögötte. Hasonlóan az oktatási mérések általános fejlődésének történetéhez, az OKM-el kapcsolatban is megfigyelhető a mérés („a tudás”) és a kormányzás („a politika”) területeinek folyamatos egymásra hatása. A továbbiakban az OKM kialakulásának feltételeit a két területen: a tudás, azaz a mérés-szakma és egyéb tudományos diszciplínák, valamint a politika területén, külön-külön alfejezetben vizsgálom, mindvégig szem előtt tartva, hogy a két terület folyamatai egymástól nem elválaszthatók.

#### *Az IEA- mérések és az Országos Pedagógiai Intézet*

Csakúgy, mint ahogy magának a PISA-nak is, az OKM egyik legfontosabb és legjelentősebb mérési előzményének is az 1960-as évek végétől az International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) méréseit tekinthetjük. Ezekben magyar részről az Országos Pedagógiai Intézet (OPI) munkatársai vettek részt. Lawn már idézett írásában azt írja, hogy „Az IEA megalapítóinak alapvető elképzelése szerint a világ tulajdonképpen egy hatalmas oktatási laboratórium, ahol a különböző nemzeti oktatási gyakorlatok felkínálják magukat az összehasonlításra, s ekképpen az oktatási siker különböző összetevőire derülhet fény, ami pedig az oktatás minőségének javítását vonhatja maga után [...]. Az oktatáskutatás nemzeti potenciálja világszerte nőtt. Ez alapvetően nemzetközileg aktív kulcsfigurákon múlt.” (Lawn, 2013:117)

Magyarországon is volt két ilyen, sok nemzetközi kapcsolattal rendelkező kulcsfigura: egyikőjük az Országos Pedagógiai Intézetben dolgozó Báthory Zoltán, másikójuk a szegedi Neveléstudományi Tanszék munkatársa és vezetője, Nagy József.

Elsősorban az ilyen, nemzetközileg beágyazott szereplők erőfeszítéseinek köszönhetően kapott a mérésekben való részvétel zöld utat az oktatási kormányzat részéről, majd a váratlanul jó eredmények is nagyban segítették a nemzetközi összehasonlító tudásmérésekben való részvétel oktatáspolitikai legitimációját, s megkezdődött egy, oktatási mérésekben jártas szakértő gárda kitermelődése is.

1986-ban indult útjára az OPI égisze alatt az úgynevezett „Monitor” méréssorozat, amely az IEA-felmérések elméleti keretére támaszkodott. A kutatókat az IEA-mérések inspirálták arra, hogy ne csak nemzetközi összehasonlításra, hanem „hazai használatra” is alkalmas, *reprezentatív, összegző típusú* tanulói tudásmérés szolgáljon láttelel a magyar oktatási rendszer működéséről. A Monitor mögött álló szakértők ugyanazok voltak, mint az IEA-mérések lebonyolítói.

#### *A diagnosztikus mérések és a szegedi neveléstudósok*

Az OPI mérésügyi szakértői csoportjának kialakulásával egy időben Szegeden egy eltérő orientációjú, de az oktatási méréseket szintén szívügyének tekintő másik tudományos csoport is működött. A Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi tanszékének kutatóit a tudásszerzés iskolai folyamatai érdekelték. A hetvenes évek elején a tantárgyi tudást ellenőrző tesztek használták arra, hogy felmérjék, mennyire tanították meg hatékonyan a diákok számára a tananyagot. A tananyaghoz való igazodás fokozatosan elhalványodott a vizsgálatokban, és az elkövetkezendő évtizedekben már inkább a gyerekek kognitív fejlődésére összpontosítottak (lásd pl: Csapó 2001). A kognitív pszichológia iránti elkötelezettségüknek köszönhetően e tudományos közösség tagjai, különösen a 80-as évek közepétől, elkötelezettséggé váltak a *diagnosztikus* oktatási mérések iránt. Utóbb a szegedi szakértők legfőbb céljává az vált, hogy méréseikre támaszkodva olyan tudományos eszközt adhassanak a tanárok kezébe, amely segítséget ad a tanulók célzott fejlesztéséhez, ugyanakkor – ellentétben az OPI-csoporttal – hangsúlyosan elméletalkotó igénnyel is felléptek.

A két szakértői közösség közötti alapvető különbség az, hogy az egyik iskola inkább a szummatív, norma-orientált (a vizsgált populáció teljesítményéhez viszonyított, minősítés céljából készült), míg a másik a diagnosztikus, kritérium-orientált (feltáró, helyzetelemző, fejlesztési céllal készült) mérések iránt volt elkötelezett.

A különbségek mellett azonban a mérés iránti elkötelezettségük miatt igen erős kapcsolati hálót építettek egymás között, és a nemzetközi mérésekbe is erőteljesen bekapcsolódott mindkét csoport: a PISA magyar delegáltjai között mindkét csoport reprezentálja magát.

A 2001-ben létrejött OKM koncepciójának kialakításában és lebonyolításában a két mérési műhely tagjai, illetve az OPI mérési műhelyének jogutódja vettek részt.

#### *További szakértők*

A hazai mérés-értékelés közpolitikára, és különösen az OKMre technicizált diskurzus a jellemző, és kiemelt szerepet kaptak benne az imént említett szakértői hálózatok, amelynek

tagjai előállították és elemezték a mérést. Az OKM oktatáspolitikai szerepének megerősödése ugyanakkor annak köszönhető, hogy a mérésügyi szakértők mellett megjelentek más típusú szakértők is, akik a méréseket tágabb közpolitikai összefüggésekben helyezték el, s ezzel erőteljesen járultak hozzá a hazai közoktatás-politikai diskurzus átalakulásához. Elsősorban kétfajta szereplőről kell itt megemlékezni: az egyik típusba a *közpolitika-elemzők* tartoznak, akik a 90-es évektől kezdve a változó kormányok mellett próbáltak bizonyos fajta tudásközvetítő szerepet betölteni. Elsősorban azzal igyekeztek megismertetni a döntéshozókat, hogy a méréseknek mennyire különböző funkcióik lehetnek az oktatáspolitikában, és hogy a külföldi értékelési rendszerekben milyen szerepet töltenek be a tanulói tudásmérések. Részben e közvetítő tevékenységnek köszönhető, hogy a tanulói tudásmérés a kilencvenes évek végére már messzemenően nem csak a szűken vett tudományos mező része volt, hanem az oktatáspolitikusok érdeklődését is felkeltette.

Az OKM kezdeti alakításánál nem volt még komolyabb szerepük, de a mérés további alakításában és lényeges változásaival kapcsolatban a későbbiekben aktorok egy másik, nem mérési-értékelési szakemberekből álló csoportja is fontos szerepet játszott, amely *oktatásgazdászokból* áll. Az oktatással foglalkozó közgazdászok érdeklődése Magyarországon a 21. század első éveiben fordult a tanulói tudásmérések felé. Szerintük – az oktatás hatékonyságára és elszámoltathatóságára irányuló fókuszukból adódóan – az oktatásügy elszámoltathatósági fordulatának mindenekelőtt az úgynevezett szummatív tanulói tudásméréseken kellene alapulniuk.

### **A tanulói tudásmérések és az oktatáspolitikai**

Felmerül a kérdés, hogy a fenti szereplőcsoportok és különböző mérési tapasztalatok mikor és hogyan érték el az oktatáspolitikai döntéshozók ingerküszöbét, és miként jutott a központi oktatási kormányzat arra az elhatározásra, hogy 2001-ben útjára indítana egy rendszerszintű, országos tanulói mérést.

Már az államszocializmus idején, a 70-es években sem gördített a központi oktatáspolitikai sok akadályt a nemzetközi mérésekben való részvétel elé, ami persze akkoriban korántsem volt magától értetődő. Már csak azért sem, mert noha az IEA-mérések a későbbi PISA-hoz, vagy az OKM-hez képest kis költségvetésűek voltak, az oktatáskutatás más ágaihoz képest azonban jelentős anyagi befektetést igényeltek. A mérések megvalósítása a centralizált oktatáspolitikai térben egyértelműen az oktatási kormányzat beleegyezésének függvénye volt. Szakértők és oktatáspolitikusok körében egyaránt konszenzus volt arról, hogy az oktatási rendszer

működésének leírását és megismerését jól szolgálják a tudásmérések, de az oktatáspolitikai részéről egyáltalán nem fogalmazódtak meg további elvárások a mérésekkel kapcsolatban.

A helyzet fokozatosan megváltozott az ezredfordulóra, s a kilencvenes évek végén megjelentek a politikai törekvések a mérési eredmények politikai felhasználására, sőt, a mérési folyamatok politikai befolyásolására.

*“... Sokakat irritált, hogy zajlanak ilyen mérések, kutatások, de úgy tűnt, hogy ezek bár közpénzből zajlanak, de minthogyha magánfelhasználásra készülének. [...] egyszerűen azt akartuk, hogyha van egy közpénzből végzett mérés-értékelés, akkor az ne a kutatóknak az érdekes világának a kialakítását segítse, hanem valóban egy oktatáspolitikai döntéshozatalt készítsen elő.”* (58, minisztériumi döntéshozó, 1998-2002, 2008, KnowandPol)

Az, hogy a politikai szféra szereplői immár nem az autonóm kutatói szféra érdekes játékszereként kezelték a méréseket, hanem elkezdtek érdeklődést mutatni irántuk, sőt befolyást próbáltak gyakorolni rájuk, változást jelez tudás és politika kapcsolatában. Ettől fogva nyílt politikai elvárások fogalmazódtak meg az oktatási tudásmérések céljaival és eszközeivel kapcsolatban, és a közpolitika-formáló szereplők bejelentették igényüket a mérések tervezésének befolyásolására.

Mint már láttuk, az oktatási mérési rendszerekre irányuló szükséglet már az 1994-1998 közötti oktatáskormányzati koncepciók közötti is megjelent, s azt a következő kormányzat vitte tovább. Hasonlóan a minőségbiztosítási elképzelésekhez, a mérési rendszerek esetében is egyszerűen arra vonatkozott az eredeti elgondolás, hogy legyenek rendszeres tanulói mérések, s ezek kivitelezésére a fenntartókat, s magukat az iskolákat is ösztönözni kell. Ennek köszönhetően az ezredforduló környékére emelkedett az oktatási mérések ügye az oktatáspolitikai konszenzuálisan kiemelt területévé. Egyelőre nem emelkedett ki egy mérés vagy méréstípus a területen, hanem egyszerre voltak jelen a „hagyományos”, tantárgyi tudást ellenőrző mérések és a „kompetenciaalapú” mérések. Miközben az oktatásirányítás központi szintjének megrendelésére megkezdődött a majdani OKM fejlesztése, és 2001-ben a tanulók megírták az első teszteket, aközben sok más szintéren is előtérbe került a mérések ügye. A megyei pedagógiai intézetek ilyen típusú szolgáltatásai egyre hangsúlyosabbá váltak, egyre terjedt, hogy az iskolafenntartók méréseket rendelnek ezektől, vagy más szolgáltató intézményektől. A fentiek miatt erre a korszakra a „többszörös irányítás” analógiájára a „többszörös mérés” kifejezést alkalmazhatjuk. Az iskolákban magukban is jelen volt a

„többszörös mérés” érzete, ezt illusztrálják az alábbi, igazgatókkal és egy szolgáltatóval készült interjúrészletek 2003-ból, tehát az OKM létrejöttét nem sokkal követően:

*„Egyszer van az OKÉV által kiadott mérés, ugye ez volt tavaly is. És mellette még a kerület az FPI-től, Fővárosi Pedagógiai Intézettől megrendel különböző tantárgyi méréseket. Úgyhogy bennünket tavaly nagyon-nagyon sokszor mértek. Neveltségi szintet is mértek, tehát nem csak tantárgyi mérés volt. Olyan tantárgyakat is mértek, amit egyébként nem szoktak.”* (59, Iskolaigazgató, 2003, Reguleduc)

*„mi saját magunk is mérünk, de hát ugye átesni a ló másik oldalára, hogy aztán minden csak a mérés, ez sem normális. Központi mérések vannak a kerület, önkormányzat által biztosított formában és országos mérés is. Ezekben mi is benne vagyunk.”* (60, Iskolaigazgató, 2003, Reguleduc)

*„A véleményem az, hogy jó ez a rendszer, csak kicsit túlzó, még most sok az egyes szaktárgyakból való mérés, tehát ennek az évente történő mérésnek a mennyiségét kellene egy kicsit szűkíteni.”* (61, iskolaigazgató, 2003, Reguleduc)

*„tizedik évfolyamon és kilencedik évfolyamon is nem teljesen rendszerszerűen voltak már a 90-es évek közepétől kezdve mérések. A kompetencia jellegű, vagy kompetenciaalapú mérésekkel a megelőző tanévben indultunk először...”* (62, megyei pedagógiai intézet munkatársa saját méréseikről, 2007, KnowandPol)

A mérések között ezekben az években még egyszerre, egymás mellett működtek a hagyományos”, azaz, tanterv alapú mérések, és a készségeket és kompetenciákat vizsgáló mérések; néhány év leforgása alatt aztán a kompetencia-jellegű mérések kiszorították a tantárgyi méréseket. A „tudás”-hoz kapcsolódó mérésekben az OKM átvette az uralkodó-szerepet, a különböző szolgáltatók pedig olyan területek mérésére kezdtek szakosodni, amelyeket az OKM nem fed le. Két 2009-ben készült interjú szemlélteti a mérések szerkezetében történt változásokat s ezek lecsapódását a helyi szinten.

*„Természetesen részt veszünk azokban az országos mérésekben, amelyekben kötelező részt venni. Részt veszünk a Fővárosi Pedagógiai Intézet, illetve a kerületi pedagógiai szolgáltató intézet által egyes tanévekben specifikusan egyes évfolyamokra tervezett*

*mérésekben is, például hetedik évfolyamosok neveltségi szintfelmérése volt az egyik év mérésének a célja” (63, iskolaigazgató, 2008, KnowandPol)*

*„2000 környékén megalakult a helyi Pedagógiai Intézet, és rákövetkező évben elkezdődtek ezek a mérések. Mi is azt mondtuk, hogy jó, akkor innen nem tudásszint mérést végzünk, hanem igyekszünk besegíteni, úgymond az országos méréshez. Sokáig úgy csináltam a feladatlapokat, hogy volt még benne a hagyományos feladatokból is, tehát számítsd ki a kör területét, oldd meg az egyenletet, stb. De már voltak benne kompetenciajellegű feladatok is. És akkor 2006 volt, azt hiszem az az év, amikor az OKÉV a saját feladatait betette egy feladatbankba, és azt lehetett használni már egy kicsit szabadabban. Onnantól kezdve állítom úgy össze a feladatokat, hogy azok már tényleg olyan feladatok, amik az OKM-ben szerepelnek.” (64, Város2, helyi mérési szakértő, 2009, KnowandPol)”*

### **OKM: a sokoldalú gyógyír?**

Vajon minek köszönhető, hogy a mérésre vonatkozó általános közpolitikai szándék megjelenése után néhány év alatt az OKM tulajdonképpen „egyeduralkodóvá” vált az oktatási mérések között, s az OKM által hordozott diskurzus (amely jórészt a PISA-diskurzusból eredeztethető) egyértelműen meghatározta a 2000-es évek második felére a hazai mérés-ügyi diskurzust? A válaszhoz elsősorban azt szeretném megvizsgálni, hogy minek köszönhető, hogy az OKM a magyar oktatáspolitikában már-már egyedülálló módon sikeressé válhatott. Hipotézisem szerint mindez elsősorban annak is köszönhető, hogy a tanulói tudásmérés műfaja valamennyi kormányzat számára 1998 és 2010 között alkalmasnak tűnt arra, hogy az oktatás súlyosnak észlelt problémáinak megoldását elősegítse. A fejezet hátralévő részében a mérés eredeti megalkotásakor a különböző oktatáspolitikusok és felsőszintű vezetők fejében megfogalmazódó célkitűzéseket veszem sorra.

Az előző fejezetben láttuk, hogy a minőségpolitikai narratíva beemelte az oktatáspolitikusi diskurzusba a decentralizáció hátrányairól való gondolkodást. A decentralizáció mellett a közoktatási rendszerváltás egy másik további vívmánya, a szakfelügyelet megszüntetése is olyan problémákat okozott, amelyeken az új mérési rendszer volt hivatott segíteni. Ezt támasztják alá az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont vezetőjének, Pongrácz Lászlónak a szavai: „Amint az ismert, 1985-ben megszűnt a szakfelügyelet. Azóta gyakorlatilag nincs semmilyen külső kontrollja annak, hogy az iskolák milyen módon tesznek eleget a külső



*elvárásoknak. A Comenius 2000-program a külső értékelés helyett az önértékelést helyezte a középpontba, ám objektív mérések, adatok nélkül az nem lehet megalapozott. Egyedi, önálló kifejtéshez általában sem az anyagi, sem a szakmai feltételek nincsenek meg az egyes iskolákban. A most felépülő országos mérési rendszer segít az iskoláknak e probléma megoldásában.”* (Schüttler, 2002:90)

Hozzá kell tennünk, hogy nem volt azonban teljesen egyértelmű az erre (az ellenőrzésre) vonatkozó kormányzati akarat, vagy legalábbis annak kommunikációja. Környei László, a Fidesz-vezette kormány közoktatási államtitkára, az OKM egyik fő megrendelője, egy későbbi cikkben társszerzőként ugyanis a következőket írta: *„Noha a mérések természetesen az iskolák és az oktatási rendszer értékelésére alkalmas adatokat is eredményeznek, ezeket nem akarták külső intézményértékelési célokra felhasználni.”* (Horváth és Környei 2003:347)

A decentralizációból fakadt az is, hogy a központi oktatásirányításnak ismeretei sem igen voltak az oktatási rendszerről. Vegyük észre, hogy ez sem új jelenség, viszont csak az ezredforduló környékén tematizálódott a tudáshiány és a rendszer átláthatatlanságának érzete a közpolitika-alkotó szereplők szemében problémaként. A nem-tudás diagnózisában különböző, a politikai és a kutatási szférában mozgó aktorok problémaérzékelése találkozott, hiszen az oktatáskutatás szükségképpen nem más, mint új adatok és tudások termelése; a kutatói és a közpolitika-alkotó mező között egyfajta közvetítőként létező szakértői/tanácsadói réteg számára pedig (elméletileg) elengedhetetlen az oktatási rendszerre vonatkozó tudásgyűjtés. A mérés-értékelés ebből a perspektívából is hathatós megoldásnak tűnt.

*„... (N)em volt mérés-értékelési rendszer az országban. [...] gyakorlatilag a ködben lovagoltunk előre [...], mert az, hogy mi kell, ezt nem tudtuk megmondani. [...] ugyanolyan okosak voltunk, mit ma, de bizonyos intézmények meg [a] tudástermelés nem volt még jelen. Ma mindent tudunk az iskolákról, akkor még nem tudtunk, csak sejtettünk.”* (65, szakértő- tanácsadó, 2008, KnowandPol)

A PISA-vizsgálat, amely az oktatási rendszer működéséről való információforrásként is megmutatta magát, ama cél megfogalmazásának is kedvezett, hogy ezentúl rendszeresen álljanak rendelkezésre ilyen információk (ezt a célt tüzték ki annak idején a Már a Monitor-méréseknek is fontos céljuk volt, hogy az oktatási rendszer működéséről információul szolgáljanak, az oktatási rendszer, de a PISA-nak köszönhetően nőtt meg az erre való igény az oktatáspolitikai szereplők körében is).

A közoktatás-politika egyes szereplői a tartalmi szabályozással kapcsolatos kérdések megoldását is hozzákapcsolták a tanulói tudásmérésekhez. A tanterv-ügy jelentősége részben amiatt is halványodott el az ezredforduló körül, mert az 1998-ban kormányra kerülő jobboldali erők főleg az előző szocialista-liberális kormányzat ideológiáját megtestesítő eszközként tekintettek a Nemzeti Alaptantervre, és ezért tudatosan is törekedtek a paradigmától való távolodásra.

*„... (A) tantervközpontúságról át kell térni a mérés-értékelés-központúságra. A tartalmi modernizációnak a leghatékonyabb eszköze a mérés-értékelés. [...] ugye az, hogy hogy[an] mérek valamit, az befolyásolja azt, amit mérek. [...] Az egyetlen dolog, amire befolyásunk van, hogy egy hatékony mérés-értékelési rendszert működtetünk [...] szerintem így lehet legegyszerűbben a tartalmi modernizációt kikényszeríteni---.”* (66, minisztériumi döntéshozó, 1998-2002, 2008, KnowandPol )

Ez implicit módon igen erőteljesen jeleníti meg azt az elképzelést, amely az OKM-re valamifajta közpolitikát helyettesíteni képes közpolitikai eszközként tekint. Ezt erősíti meg a korszak egy másik jelentős oktatáspolitikai szereplőjének beszámolója:

*„(A) mérésértékelésre nekünk az volt a filozófiánk, hogy tankönyv, a tanterv, pedagógusképzés, ezek hatnak, de azért ennek egy 15-20 év az átfutási ideje. A mérésértékelés az ennél sokkal gyorsabb, mert amit elkezdünk mérni, és közzéteszünk listákat, ha nem is szankcionáljuk, akkor sem akar senki utolsó lenni.”* (67, minisztériumi döntéshozó 1998-2002, 2008, KnowandPol)

Megjelent egy olyan célkitűzés is, amelyet Michel Foucault nyomán a kormányozhatóságra való törekvésként értelmezhetünk (Foucault 1998). Foucault olyan kormányzási technológiákról beszél, amelyek hatékonysága abban rejlik, hogy megkérdőjelezhetetlenként fogadtatják el magukat a kormányzottakkal, akik szinte észrevétlenül interiorizálják az őket kormányzók elvárásait, normáit. Az OKM születésétől kezdve erőteljes volt az az elképzelés, miszerint e mérések eredményeit, problémafelvetéseit a pedagógusoknak „magukéva kell tenniük”, s megjelent az az elvárás, hogy sajátítsák el a mérés értelmezésének képességét, amint az már fent idézett 2002-es kerekasztal-beszélgetésen is elhangzott: *„a mérés egyik fő célja az iskolák mérési-értékelési kultúrájának fejlesztése és ezáltal az iskolai önértékelés segítése.”* (Schüttler 2002:89) Több év távlatából visszatekintve szintén megfogalmazódott ez a szempont:

*„(E)zek a mérési adatok elemezve legyenek, értékelve legyenek, megfelelőképpen a megfelelő szereplőkhöz visszacsatolva legyenek, hogy a fenntartóknál, az intézményekben, az igazgatónál, a tanároknál, a szülőknél egy megfelelő mérési, értékelési kultúra alakuljon ki, hogy ez az életünk része. Hogy kialakuljon egy önreflexív magatartás.”* (68, oktatási szakértő, 2008-as interjú, KnowandPol)

A mérési kultúra elsajátíttatására vonatkozó elképzelés magában foglalta a mérési paradigmaváltás elfogadtatását is: azaz azt, hogy, a PISA tanulságai nyomán a mérés (mint elnevezése is mutatja) immár hangsúlyosan nem konkrét tartalmi elemek, hanem készségek, képességek elsajátítását kéri számon a diákoktól. A közpolitikusok részéről mindez azzal az implicit feltételezéssel párosult, hogy a mérés nagy befolyással lehet arra, hogy a pedagógusok tantermi gyakorlatát az általa közvetített elvárásokhoz igazítsa. *„Alapvetően nem tudásszintet, hanem képességeket akartunk mérni, ezért célszerűbb képesség- vagy még inkább eszköztudás mérésről beszélni.”* (Schüttler 2002)

Több forrás is azt látszik alátámasztani, hogy az 1998-2002 között hatalmon lévő jobboldali oktatási kormányzat a fenti célok mellett alapvetően a mérés diagnosztikusságát hangsúlyozta. Ez ahhoz is megfelelő eszközként szolgált, hogy elkerülhessék azokat a vádakát a nyilvánosságban, amelyek a mérést a tanárok autonómiájába való beavatkozási kísérletként, ellenőrzési-értékelési eszközként tünteti fel – holott fent jól láttuk, hogy valójában ilyen célok is megfogalmazódtak a méréssel kapcsolatban.

AZ OKM-et bonyolító Értékelési Központ korabeli vezetője, a mérések kivitelezésével megbízott szakemberek egyike, Vári Péter, néhány évvel később így emlékezett vissza minderre: „amikor a miniszter által létrehozott bizottságban a minisztérium képviselői elem tárták, hogy ennek a mérésnek 2001 őszén, október-november környékén meg kell történnie, tiltakoztam, mert egy ilyen volumenű mérés előmunkálatai – a szakmailag elfogadható menetben – hosszabb időt, legalább egy évet igényelnek. [...] Az említett bizottságban folytatott vitákból kitűnt, hogy a tervezett mérés, minden pozitív értéke mellett, az oktatáspolitikusok számára alapvetően politikai kérdésként jelent meg. [...] szándékosan olyan időpontot választottak, amely nem azt érzékeltette a mérésben részt vevőkkel, hogy a munkájukat akarják ellenőrizni. Ezért esett a választás az őszi időpontra és az ötödik és kilencedik évfolyamokra. Mindkét évfolyam egy-egy pedagógiai ciklus kezdete. Bármilyen eredményeket is hoz a mérés, azok, akiket mérnek, nem okolhatóak az esetleges gyengébb teljesítményekért. Ugyanakkor ez a bemeneti mérés alkalmas arra, hogy megmutassa a

pedagógusoknak, milyen képességekkel rendelkeznek az újonnan hozzájuk érkezett diákok.” (Schüttler 2004:70)

Egy magasrangú minisztériumi döntéshozó pedig ekképpen emlékezett vissza a mérés fő céljára 2008-ban:

*„Mi abból indultunk ki, hogy nem az kéne, hogy a tanár, aki már továbbadja a gyerekét a következő tanárnak, akkor kap egy visszajelzést arról, hogy jól dolgozott-e, vagy nem. Ez fontos, persze, hogy ő tudja, hogy jól dolgozott-e, vagy sem, de ennél fontosabb az, hogy aki a kezébe kap egy új csapatot, az tudja azt, hogy ebben a csapatban ezek a gyerekek mit tudnak.”* (69, felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998-2002, 2008, KnowandPol)

A célok és problémák sokszínűsége az OKM megszületésének történetében jól szemlélteti, hogy a gyakorlatban valamilyen közpolitikai eszköz nem egy adott probléma megoldására és egyféle céllal jöhet csak létre, hanem éppen azáltal kel életre – azáltal barkácsolódik össze –, hogy egyszerre több jelenségre vagy igényre (központi irányítás erősítése, ellenőrzés, rendszerinformációk, diagnosztikusság, készségfejlesztés stb.) képes reflektálni.

### **A gép forog, az alkotó(k) nem pihen(nek) – a barkácsolás folytatódik**

Az előző fejezetben érzékeltetett problémák és célkitűzések nyomán végül is 2001 őszén öltött testet az első országos mérés, amely minden tanulót érintett két – 5. és 9. – évfolyamon. Ekkor iskolánként és évfolyamonként 20-20 diák kitöltött tesztjét javították ki és elemezték központilag az Értékelési Központ munkatársai.

Az első mérés a 2001/2002-es tanév elején volt, a második már a kormányváltás után a 2002/2003-as tanév végén, tehát már 2003-ban. A kormányváltást követően a rendszerszintű mérésre a liberális oktatási kormányzat a PISA-kommunikáció részeként, egy PISA-jellegű feladatokkal operáló mérési rendszerként tekintett.

De nemcsak ez (valamint vélhetően az a tény, hogy, mint korábban már utaltam rá, egy mérés-értékelési rendszer szükségessége már az 1994-1998 közötti liberális kormányzat alatt felmerült), tette lehetővé, hogy az egymással amúgy politikailag és a diszkurzív tér uralásáért ádáz harcot vívó, egymást követő kormányok háborúja során a liberális kormányzat megőrizze, sőt, továbbfejlessze és egyik legfontosabb közoktatás-politikai eszközévé tegye az OKM-et. Voltak olyan kulcsfigurák, akik a mérés ügyének folytonosságában szintén szerepet játszottak.

Mindkét politikai oldal, s több szakértő beszámolója szerint ilyen kulcsfigurája volt az OKM továbbélésének a liberális oktatási kormányzat egyik felső szintű minisztériumi döntéshozója, aki korábban gimnáziumigazgatóként találkozott a 2001-es OKM-el, s mivel igen hasznosnak érezte saját iskolavezetői munkájához, ezt a gyakorlati tudását latba vetve lobbizott az új kormány alakulását követően az OKM megőrzéséért.

*“Azért tudott egyébként szerintem [az OKM] visszajönni, mert például az [XY] benne volt az elején a kitalálásban. Vagy legalábbis egy olyan intézményben dolgozott, ahol volt ilyen. Tehát ő tudta, hogy ez jó.”* (70, minisztériumi felső szintű döntéshozó, 1998-2002, 2008, KnowandPol)

Az említett szereplő maga így emlékszik vissza erre:

*„(A) mérésértékeléssel kapcsolatban is éreztem ezt sokszor, hogy olyanok kezdenek hűsködni, hogy ezt mi találtuk ki, akik nem tudják, hogy ezt még az előző kormány idején kezdték, és már az egész országban csinálták. És olyanok kezdik el utálni a mérésértékelést, akik nem tudják, hogy ezt ők kezdték csinálni. [...]Amikor a minisztériumba kerültem, akkor körülbelül azokat a csatákat kellett lefolytatni, mint a minőségbiztosítással kapcsolatban, de itt volt egy külső segítség, ami a minőségbiztosításnál nem volt. És ez esélyt adott arra, hogy a rendszer szintjén ezt meg lehet őrizni, sőt, tovább lehet fejleszteni. Ez a külső segítség épp a PISA mérés volt a PISA kutatásnak az eredményei 2001 végén jelentek meg először”* (71, felső szintű minisztériumi döntéshozó, 2002-2006, 2009, KnowandPol)

Nemcsak nagypolitikai irányváltások, nemzetközi trendek, a hazai oktatási rendszerben kialakult status quo, hanem a fontos aktoroknak a rendszerben betöltött változó pozíciói is befolyásolhatják tehát a közpolitikai barkácsolás folyamatát.

## **Hangsúlyváltások**

Az OKM fentebb bemutatott főbb céljai – a kompetenciafejlesztés, a diagnózis, az információszolgáltatás, az ellenőrzés, és az elszámoltathatóság –már az első mérésakor megjelentek a közoktatás-politikai köztudatban, egymáshoz képest megfogalmazható és nyilvánosan kommunikált jelentőségük azonban lényeges változásokon ment át az elmúlt bő egy évtized során. A továbbiakban az első mérés létrejötté óta a mérés céljaiban bekövetkezett legfontosabb hangsúlyváltásokat, a közpolitikai barkácsolás időbeliségét elemzem.

Először is bemutatom, hogy hogyan változott az OKM néhány alap-paramétere (lásd a következő táblázatot!) az elmúlt évtized során. Ezek a változások illusztrálják, hogy az előző

fejezetben bemutatott célok mellett az OKM-ben egyre hangsúlyosabban megjelent az elszámoltathatóságra való törekvés.

## 12. Táblázat - Változó paraméterek, változó célok - Az OKM alakulása az évek során<sup>40</sup>

ÉV	ÉVFOLYAM	KÖZPONTILAG JAVÍTOTT MINTA	VISSZAJELZÉS MÓDJA/NYILVÁNOSSÁG	SZANKCIÓ
2001	5 , 9	20 diák iskolánként és évfolyamonként	Nincs országos jelentés; minden iskola kap visszajelzést saját teljesítményéről	-
2003	6,10		Összefoglaló tanulmány is van	
2004	6, 8, 10			
2006	(4), 6, 8, 10	6.: 200 iskola; 8.: Teljeskörű, 10.30-30 iskolatípusonként (4. Teljeskörű)	Letölthető adatfájlok léteznek (az intézmények nem azonosíthatók be)	Oktatási törvény az alulteljesítő iskoláknak intézkedési tervet kell készíteniük 3 évvel később lép érvénybe!
2007		6.: 200 iskola; 8.: Teljeskörű, 10.:30-30 iskolatípusonként; (4.: 200 iskola)	Egyéni mérési azonosító – az eredmények követhetők tanulói szinten	
2008		6., 8., 10: teljeskörű	Nyilvánosan kereshető fenntartó/intézményi/települési jelentések (FIT-mappák)	
2009		(4.: 200 iskola)		

### A mintába bekerülő évfolyamok

A mintaválasztás körüli viták egy-egy adatfelvételnél csak látszólag technikai jellegűek, valójában nagyon is befolyásolják az adatfelvétel tárgyát és felhasználhatóságát. AZ OKM esetében a mintavétel mindig is közpolitikai célokhoz igazodott; vagy megfordítva: adott mintavételi logikát követve bizonyos közpolitikai elképzeléseknek kisebb volt a megvalósulási esélye, mint másoknak. A 2001-es első OKM előtt két fő elképzelés mentén oszlott meg a szakértők és döntéshozók véleménye a mintába kerülő évfolyamok tekintetében. A szakértők egy csoportja mellett érvelt, hogy a felmérésnek az „iskolai ciklusokat” lezáró szakaszokban, azaz a 4., 6., 8. és 10. osztályban kell lezajlaniuk. A másik, az első OKM idején „ideiglenesen győztes” álláspont szerint az iskolai szakaszok kezdetén kell mérni: az 1., 5., és 9. osztály

<sup>40</sup> A táblázatban zárójelben szerepel a 4. évfolyamban zajló mérés, amely azonban hivatalosan nem része az OKM-nek, s más mérés-metodológiai alapokon nyugszik. Mivel azonban a teljes körű mérési rendszer részét képezi ez a mérés is, ezért létét itt szerettem volna jelezni.

elején. Ez a két álláspont jelzi, hogy az OKM koncepciójának kialakításában résztvevő szakértők és döntéshozók eltérő ideológiákat és elképzeléseket képviseltek.

A belépési pontokon való tesztelés hívei egyértelműen a fejlesztő célú tesztelés pártján álltak. Egy ilyen mérés ideális esetben tudást és információt nyújt a tanárnak azokról a gyerekekről, akiket éppen csak elkezdett megismerni, miközben nincs benne annak a lehetősége, hogy a korábbi tanítványok teljesítménye alapján ítélni lehessen a tanárról. Nem meglepő, hogy ugyanazok a szakértők és döntéshozók preferálták ezt az elképzelést, akik az önértékelést ösztönző Comenius minőségbiztosítási rendszer hívei is voltak. A ciklusvégi tesztelés pártján állók – közéjük tartoztak azok is, akik már a 90-es évek elején a kimeneti szabályozás létrehozásának érdekében érveltek – szummatív típusú mérést képzeltek el, amely az oktatási értékelési rendszer részévé válik, és az iskolák számára ad visszajelzést munkájukról. Első alkalommal a jóval óvatosabb, a pedagógiai autonómia veszélyeztetését nem kockáztató, ciklus eleji verzió valósult meg. A 2002-es kormányváltást követően vált ciklus-záróvá a mérés, ami tükrözi, hogy az új kormány számára az ellenőrző/elszámoltathatósági funkció felértékelődött.

#### *A mintanagyság*

Az OKM feladatait, a kezdetektől fogva, minden diák megírta az adott évfolyamokon. Azok a szakértők, akik a tanulói eredményméréseket kizárólag az oktatási intézményrendszerrel való tudásszerzés forrásának látták, ellenérzésüket fejezték ki az OKM teljeskörűségével szemben (ami a pedagógusoknak szánt fejlesztő funkcióhoz pedig elengedhetetlen). Ide tartozott jellemzően több, már a 60-as, 70-es években is méréssel foglalkozó szakember, akik számára az új mérési koncepció összeegyeztethetetlen volt a hagyományossal, s nem értették, mennyiben adhat többet egy teljes körű minta egy reprezentatívnál. Ezt illusztrálja az alábbi idézet is: „... (A)zt, hogy ez miért totális felmérés, és miért nem mintaválasztásos, nem fogom tudni megérteni. Az ellenérv az, hogy ha totális, akkor minden iskola a saját adataival szembesül. Szerintem viszont ennek az a célja, hogy legyenek bizonyos sztenderdek a legfontosabb kompetenciákban, ezeket a sztenderdeket kiadjuk könyv formájában, és az intézmény vagy felhasználja, vagy nem használja fel a saját céljaira, a saját döntése értelmében. Amikor sztenderdeket hozunk létre – márpedig létre kell, hogy hozzunk –, akkor bőven elég a mintaválasztásos, sokkal olcsóbb, a megmaradó pénzből lehet más kutatásokat finanszírozni.” (Báthory Zoltán, OKNT jegyzőköny, 2005)

Az első OKM teljes körű volt ugyan abban az értelemben, hogy 2001-ben minden vizsgált évfolyamba járó tanuló megírta a tesztet, de iskolánként csak 20 tesztet javítottak központilag. Mindez a mérés céljaihoz illeszkedett: „Evidencia, hogy egy jól megválasztott minta viszonylag

*kis hibával képes megmutatni az egészre, az alapsokaságra jellemző tendenciákat. Értelmetlenül nagy energiát és költséget igényelt volna 245 ezer tanuló 590 ezer dolgozatának központi feldolgozása. Ez nem is jelent meg célként [...] (a) teljes körű központi feldolgozás elvetésének volt egy olyan oka is, hogy még a látszatát is el kívánjuk kerülni annak, hogy a mérés alapján valamilyen iskolai rangsor alakuljon ki, hogy központilag bármilyen szempont szerint értékeljék az iskolákat. Az iskolánkénti 20-20 bekért dolgozattól összeálló minta nem iskolai, hanem országos szinten reprezentatív.” (Schüttler 2002: 88)*

A későbbiek során ebben a tekintetben jelentős változás következett be. Egyre inkább uralkodóvá vált az az elképzelés, hogy az adatokat teljes körűen kell feldolgozni. Mindez annak tudható be, hogy megerősödött azoknak a befolyása, akik az OKM-re a közoktatásban megvalósítandó elszámoltathatóság fontos eszközeként tekintettek. Először 2006-ban az egyik (8.) évfolyamon vált teljes körűvé a feldolgozás, majd 2008-ra a mérésben résztvevő összes évfolyam összes dolgozatát immár központilag javították, s mindezt deklaráltan azzal a céllal, hogy pontosan meghatározhatóvá váljon az összes iskola teljesítménye, s ne csak becsléseket lehessen erre vonatkozóan készíteni. Mindehhez hozzájárult, hogy ekkora már a diákok egyéni azonosítókat kaptak, amely lehetővé tette, hogy a tényleges fejlődési trendek is nyomon követhetők legyenek a jövőben.

#### *Az adatok nyilvánossága és a visszajelzés módja*

Mint a táblázatból is kitűnik, jelentős változás következett be az évek során a mérés nyilvánosságának tekintetében. Az első mérésekre a nyilvánosság hiánya volt jellemző, kizárólag az iskolák (a fenntartók sem!) kaptak visszajelzést a teljesítményükről. Nem készült központi vagy országos jelentés sem a mérések eredményéről.

Mindez rávilágít a mérés kialakítása körüli ambivalenciákra. A szakmai autonómia védelme és annak a vádnak az elhárítására tett kísérlet (lásd a fenti idézetet a központilag javított mintáról), hogy a kormány célja a központi ellenőrzés kiterjesztése lenne, egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy „evidens” volt: az első mérések eredményei nem válhatnak nyilvánossá.

Az adatok diszkrét kezelését az igen korai szelekciót alkalmazó iskolaválasztási rendszer keretében is érdemes értelmeznünk. Kertesi Gábor szerint „Magyarországon bármilyen mérés-értékelési rendszer működik, annak a szabad iskolaválasztás általános rezsimje miatt mindenképpen tétre menő következményei is vannak.” (Kertesi 2009:178), s a szabad iskolaválasztás miatt a mérésen alapuló elszámoltathatósági rendszer Magyarországon szükségképpen a szigorú elszámoltathatóság ismérveit ölti magára (hiszen, a rossz eredmények



még akkor is rossz hírért vihetik az adott intézménynek, ha semmiféle konkrét szankció sem társul a méréshez, az intézmény pedig így potenciális tanulóktól eshet el). Az OKM 2001-es „gazdái” valószínűleg egyetértettek volna Kertesi 2009-es kijelentésével, s emiatt (mivel céljaik viszont eltérőek voltak) tették le a voksukat az adatnyilvánosság *ellen*. S ennek fényében a szakmai elszámoltathatóság irányába történő lépésként kell értelmeznünk, ahogyan a nyilvánosság kis kapui fokozatosan kinyíltak a méréssel kapcsolatban, mígnem 2008-ban az iskolák eredményei teljesen nyilvánossá váltak.

### *Szankciók*

A fenti táblázatból jól látható, hogy közvetlen (mégoly gyengécske) szankció bevezetésére az OKM történetében eddig egy alkalommal tettek kísérletet. A Köznevelési Törvény 99.paragrafusának 2006-os módosítása vezetett be (nagyon szűk értelemben) bizonyos lehetséges szankciókat az OKMen alulteljesítő iskolákkal szemben. A vonatkozó törvénycikkely arra kötelezi az átlag alatti eredményeket elérő iskolákat, hogy készítsenek intézkedési tervet arra vonatkozóan, hogy a jövőben hogyan érhet el jobb eredményeket az iskola:

„(7) Az Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpont minden fenntartónak megküldi az országos mérés, értékelés eredményeit és köteles felhívni a fenntartó figyelmét, amennyiben az eredmények alapján indokolt valamelyik iskolában az intézkedése. Ha az adott iskolában folyó pedagógiai tevékenység az országos mérés, értékelés eredményei szerint nem éri el a **jogszabályban meghatározott minimumot** [kiemelés tőlem, B.E], a fenntartó köteles felhívni az iskola igazgatóját, hogy készítsen intézkedési tervet. [...] Ha a **következő évi** [kiemelés: B.E ] országos mérés, értékelés eredménye szerint az iskola ismét nem éri el a jogszabályban meghatározott minimumot, az Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpont felhívja a fenntartót, hogy három hónapon belül készítsen intézkedési tervet. [...]” (2006. évi törvény a köznevelésről szóló 1993. évi LXXIX. Törvény módosításáról)

Ez a törvényt módosítás is az elszámoltathatósági irányába tett lépésként értelmezhető. Ennek a paragrafusnak a megjelenése egyre nyilvánvalóbbá tette, hogy az OKM-ben az egyéb célok mellett legalább annyira szó van az iskolák értékeléséről is. Az OKM elkészítésében közreműködő, amúgy az elszámoltathatóságot pártoló szakemberek körében több kritikával is illették ezt a szöveghelyet. Az egyik kritika ezek közül a törvényen statisztikai megfontolások mellett pragmatikus szempontokat kér számon:

*„...(M)ég ha mindenkit is megmérünk, akkor is évről évre nagyon ingadozhatnak az eredmények. Tehát egyetlen egy mérési eredményre szankciókat bevezetni anélkül, hogy bármiféle kontroll lenne [...] A törvénybe 1 év került be sajnos, mi 3 évet javasoltunk, amikor bennünket erről megkérdeztek, hogy legalább 3 évig kelljen tartósan rossz*

*eredményt elérni, és akkor legyen valamilyen, és nem szankció, hanem valamilyen segítség, legalábbis első körben. [...] ez a törvény is csak azt írja elő, hogy intézkedési tervet kell készíteni, de azt sehol nem garantálja, hogy ehhez ad bármiféle segítséget. Mitől sikerülne megoldani, meg mitől sikerülne jó intézkedési tervet készíteni az iskolának, hogyha egyedül eddig sem tudta megoldani a problémát. Nyilván külső segítségre lenne szüksége, viszont ezt a pénzt, paripát, fegyvert, ezt sehol nem biztosítja a törvény. És ez elég nagy baj, tehát jó lenne, ha ilyen szemmel néznék a politikusok is ezt a lehetőséget, nem pedig olyan szemmel, hogy akkor itt most jól lehet ellenőrizni.”*  
(72, szakértő; az Értékelési Központ munkatársa 2008, KnowandPol)

Több szakértő nehezményezte azt is, hogy miközben évek óta készültek koncepciók a pedagógiai hozzáadott érték mérési metodológiájáról, és a 2003-as mérést követően háttérkérdőív kapcsolódott a méréshez, a vonatkozó törvényszakasz nem veszi figyelembe a hozzáadott értéket, hanem pusztán az abszolút számok tekintetében beszél alulteljesítésről.

Ezt hangsúlyozza az alábbi kritika is:

*„A törvényben két dolog van, két tökéletesen üres dolog van. Az egyik az, hogy valamilyen módon meghatározza, közli a törvény, hogy vannak alulteljesítő iskolák, de senkinek fogalma sincs arról, hogy hogy derül ki, hogy melyik az alulteljesítő iskola, és melyik nem, és azt mondja, hogy itt be kell avatkozni, és senkinek fogalma sincs arról, hogy egész pontosan hogyan kell beavatkozni. Tehát üres cuccok vannak a törvényben.”*  
(73, szakértő-tanácsadó, 2008, KnowandPol)

### **Eltérő célok és módszerek összekovácsolása**

Létezik olyan diskurzus, amely szerint a fentebb felsorolt oktatáspolitikai célokhoz (információ-szolgáltatás, a tanulók készségeinek fejlesztése, az iskolában közvetített tartalmak befolyásolása, a mérési kultúra elterjesztése, az iskolák önreflexiójának fejlesztése, az elszámoltathatóság) egészen különböző szemléletű, eltérő mintavételt alkalmazó, eltérő visszacsatolási módszereket használó mérések és közpolitikai eszközök *rendszerét* kellene hozzárendelni.

*„Egyetlen egy teszt csak egy célra alkalmas. [...] Egy tesztről le akarnak húzni mindenfélét. De ezek egymásnak ellentmondó célok. [...] Ezek, az egyes tesztek szintjén összehangolhatatlanok, mert egy bizonyos tesztet csak egy célra lehet alkalmazni.”* (74, szakértő-tanácsadó, 2008-as interjú, KnowandPol)

A fenti érvelés a rendszerekben való elméleti gondolkodás sajátja; ezt nevezhetjük Lévi-Strauss nyomán mérnöki/tervezési gondolkodásnak. Az oktatáspolitikai-formálás a gyakorlatban azonban, a rendelkezésre álló szűkös erőforrások miatt, sokszor nem törekszik teljességre. Az erőforrások nemcsak anyagi értelemben, hanem sok egyéb tekintetben is szűkösek lehetnek. Jellemző például az időhiány, de az emberi erőforrások tekintetében is hiány mutatkozhat: elsősorban a rendelkezésre álló szereplőkre kell az oktatáspolitikusoknak támaszkodniuk. Ugyanakkor nem feltétlenül engedhetik meg maguknak azt a luxust, hogy valakit kihagyjanak a lényeges szereplők közül. Így történt ez a két jelentős mérés-szakértői (az Országos Pedagógiai Intézet és a Szegedi Tudományegyetem mérési iskolája) csoport esetében is.

*„... (A)nnak idején, amikor az OKM-et megosztottam a kettőjük között, ez egy ilyen, idézőjelbe tett politikai balanszírozás volt, hogy egyiket se helyezzem előtérbe a másikkal szemben. Ugye ezért a mi időszakunkban ők éltek, mind a kettőjüknek volt feladatuk. [...] És ezért mind a kettőnek megvolt a maga értéke, tehát ezért kellett ezeket életben tartani.”* (75, felsőszintű minisztériumi döntéshozó, 1998-2002, 2008-as interjú, KnowandPol)

A szakértők természetes módon „hozták magukkal” saját szakmai elképzeléseiket, és ezekkel tudtak kapcsolódni a már fent vázolt legfőbb célkitűzések valamelyikéhez, vagy éppen ők maguk járultak hozzá ahhoz, hogy egyik vagy másik cél éppen mennyire hangsúlyosan jelenik meg. Míg az egyetemi háttérű „szegedi iskola” tagjai a fent említett célok közül a készségfejlesztés és a tartalmi szabályozás befolyásolásaként aposztrofált célokat, addig az állami adminisztrációban dolgozó Értékelési Központ munkatársai a politika számára nyújtott információszolgáltatást, illetve a pedagógusok számára kínált visszacsatolást érezték magukénak. Egyes szakértő-szereplőknek egy amerikai típusú mérési és elszámoltathatósági rendszer lehetősége keltette fel érdeklődését az OKM iránt, míg mások az OKM-et egy minőség-ellenőrzési rendszer részeként tudták elképzelni. Ezekről a szakmai érdeklődés és tapasztalat által vezérelt érdekektől és céloktól az oktatáspolitikai sem tudta függetleníteni magát.

*“Az az érdekes helyzet állt elő, hogy az OKM, mint egy pók ült egy háló közepén, és külön dilemmát kötött mindenkivel.[...]”* (76, szakértő, tanácsadó, 2008-as interjú, KnowandPol)

A két mérés-szakértői műhely közül a „szegedi iskola” jellemzően pedagógiai-pszichometriai háttérű tagjainak döntő többsége inkább a fejlesztő-diagnosztikus jellegű mérések iránt, míg az OPI, (később az Oktatási Hivatal) Értékelési Központjának tagjai, akik között statisztikust is

találunk, inkább az összegző típusú mérések iránt voltak elkötelezettek. Azt is láttuk, hogy az 1998-2002 közti oktatási kormányzat a mérés céljai között előszeretettel hangsúlyozta a diagnosztikusságot. A barkácsoló közpolitika-alkotó nehézségeire mutat rá az, hogy mindehhez képest az első OKM létrejöttének egyik minisztériumi kulcsszereplője visszatekintve kritikáját fejezte ki a céljaiban (diagnosztikus mérések) elvben hozzá közelebb álló szegedi műhellyel kapcsolatban:

*„Tehát ugye talán azt tudom mondani, hogy a szegedi műhely nem szakmapolitikailag, hanem szakmódszertanilag felkészültebb. [...] De az általuk kiadott anyagok az iskolák számára használhatatlanok. Tehát nem képes, a [szegedi szakértő], többször mondtam már neki, megérteni azt, hogy egy Rásonysápperencsi iskola igazgatótól mi várható el, hogy mit értsen meg? Most lehet, hogy a [Értékelési Központ szakértő], mit tudom én, a mérésének a krombach alfája nem volt megfelelő [], de amit ők kiadtak a kezükből, azt sem egyszerűen, de legalább kis segítséggel azt képesek voltak feldolgozni az iskolák.”*  
(77, minisztériumi döntéshozó, 1998-2002, 2008-as interjú, KnowandPol)

Az idézet azt támasztja alá, hogy ekkora már kiemelt fontosságúvá vált az a kérdés, hogy a tudástermelők és a politika között létre tud-e jönni a praktikus működést (gyorsaságot, hatékonyságot, felhasználó-barátságot) segítő összhang.

A barkácsolást nemcsak a döntéshozók facilitálhatják, hanem a szakértő-szereplők – erőforrások és politikai befolyás reményében – tudatosan is kereshetik az egymással való koalícióra lépési lehetőségeket. Erre a legjobb példa az, hogyan érte el több szakértő együttes erővel, hogy 2008-tól kezdődően a diákok egyéni azonosítókat kapjanak, ami lehetővé tette, hogy a későbbiekben az egyéni eredmények változásai is követhetők legyenek. Az egyéni azonosító ügye mentén az elszámoltathatóságért küzdő oktatásgazdászok és a kognitív pszichológiai megfontolásokból a longitudinális mérésekben érdekelt neveléstudósok végül egymással koalícióra léptek, s együttes fellépésükkel elhárították azokat az akadályokat, amelyek korábban, elsősorban a diákok személyiségi jogaira való hivatkozások formájában, meggátolták, hogy az egyéni adatlapok bármilyen módon is beazonosíthatók legyenek.

## **Osztálytermi működés**

Az OKM bemutatásával kapcsolatban a hangsúly a mérés keletkezéstörténetén van, ugyanakkor érdemes röviden kitérni a mérés működésére. Már csak azért is, mert a mérés mint

közvetett irányítási eszköz egyik fő céljaként éppen az fogalmazódott meg, hogy, ellentétben sok „hagyományos” irányítási eszközzel, direkt és erős osztálytermi hatást érjen el.

Ezzel kapcsolatban érdemes idézni egy 2009-es felmérést, amelynek során igazgatóknak kellett válaszolniuk néhány, az OKM-mel kapcsolatos kérdésre. (Sinka, 2009). Többek között nyitott kérdésként megkérdezték tőlük, hogy felhasználják-e az OKM eredményeit, és ha igen, hogyan.

A szerzők a válaszok<sup>41</sup> alapján arra a következtetésre jutottak, hogy az igazgatóknak 58%-a adott „valódi válaszokat” (azaz, nem általánosságokat) arra nézve, hogy az iskolában felhasználják-e, és ha igen, hogyan, az OKM eredményeit. Ezekből a válaszokból két következtetést lehet levonni. Az egyik arra vonatkozik, hogy a többség, a válaszolók kétharmada valamilyen módon használta az OKM eredményeit az iskolában a mérés idején. A másik, „szigorúbb” értelmezés szerint (és erre a szerzők is kitérnek a tanulmányban) azok a válaszok, amelyeket „általános válasz” kategóriával írtak le, azt sejtetik, hogy rutinszerű válaszokkal állunk szemben, amelyek mögött nincs valódi hatás.

Érdemes ezeket az eredményeket összevetni azokkal a célokkal, amelyek az OKM barkácsolási folyamatában megjelentek. A most idézett megkérdezett mintában az igazgatók 5%-a számolt be arról, hogy az iskola teljesítményének bemutatásához, 5% pedig arról, hogy a pedagóguspolitika alakításához használják ezeket a méréseket. 17%-nyian mondták, hogy „differenciált foglalkozásokhoz”, 18%-nyian pedig azt, hogy „tervezéshez, célok kijelöléséhez” használják. A felsoroltak részben mind megfeleltethetők a diagnosztikusság, az intézményi önreflexió és az értékelés céljainak.

Mindezek arra utalnak, hogy, ellentétben a Comenius minőségbiztosítási rendszerrel, ahol a beszámolók alapján úgy tűnik, hogy a rendszernek nemigen volt hatása az osztálytermi gyakorlatra, az OKM ebben az értelemben „hatékonyabbnak” tűnik. Mindenképpen túlzás lenne azt gondolni, hogy a pedagógusok hétköznapi gyakorlatára döntő hatást képes gyakorolni

---

41

Megnevezés	Általános iskola %
A feladatlapokat használják fel	8
Tervezéshez, célok kijelöléséhez	18
Tanulók objektív értékelésére	5
Differenciált foglalkozásokhoz	17
Az iskola teljesítményének bemutatására	5
Pedagóguspolitika alakítására	5
Valódi válaszok összesen	58
Általános válasz	14
Nem használják	28

a mérés, az azonban úgy tűnik, hogy jelen van, és, ha máshogyan nem, de a „tesztre való tanítás” gyakorlatával hatást gyakorol az osztálytermek hétköznapi életére. Pedagógusok és mérési szakértők beszámolóí alapján az is feltételezhető, hogy az OKM hosszú karrierje, s az, hogy egyre inkább bevett részévé kezdett válni az iskolaévnak, hozzájárul ahhoz, hogy nőjön az esélye az OKM osztálytermi hatásának.

*„Azt remélték, hogy az iskolák nagy része a helyben maradó, a be nem küldendő dolgozatokat is ki fogja javítani, értékeli, felhasználja fejlesztéshez, stb. Nem tudom, hogy máshol hogy volt, ebben a kerületben ezt nem tudtuk elérni.[...] Most már minden iskolában odafigyelnek erre szerintem.” (78, helyi mérési szakértő (város2), 2009, KnowandPol)*

*„Gyakorlatilag korábban nem nagyon, még a 2003, 2004-es évek az elején, akkor még biztos, hogy nem.[...] 2006 óta az olvasás, szövegértést kifejezetten minden tanórán, tehát nem csak a magyar órán, nem csak a történelem órán, hanem minden tanórán, még akár a technika, vagy a testnevelés órán is próbáljuk fejleszteni. Tehát mi ilyen irányban próbálunk erre felkészíteni, és nem csak egy órán, nem csak egy hónapig, hanem mi most már évek óta. Tehát pontosan azért, mert az első méréstől kezdve kiderült, hogy mi az országos átlag alatt vagyunk, nekünk erre már különböző szinteken intézkedési terveket kellett kidolgozni a kollegáknak, meg év közben is kétszer csinálunk próbamérést, ahol hasonló jellegű feladatokat csinálunk a gyerekekkel. Ezeket értékeljük egyénenként, egyénre szabott, differenciált feladatokat kapnak a gyerekek. Végül is ez az egész az összes kollegára érvényes, akik egy vezetői utasításban kapták meg ezt a programot, hogy mindenki köteles, minden tanórán valamilyen szinten az olvasás szövegértést és a matematikai-logikai készségeket fejleszteni. (79, tanár, 2008, KnowandPol)*

### **Konklúzió – a barkácsolás határai**

Az Országos Kompetenciamérés (OKM) keletkezés- és változástörténetét vizsgálva több következtetésre juthatunk. A közpolitikai barkácsolás fogalma segíthet megérteni, hogy hogyan hangolhatók össze különböző, egymással akár szembenálló elképzelések egy közpolitikai eszköz keretein belül, illetve, hogy hogyan illeszthető össze sok egymástól független, egymásnak néha részben ellent is mondó összetevő a gyakorlatban. Abban is segít a

barkácsolás koncepciója, hogy megérthessük, miként válik lehetségessé, hogy a menet közben felmerülő új célok megjelenésével nem egy új eszköz készül a régi helyett, hanem oly módon alakul át a már meglévő, hogy az új célok is helyet kapjanak benne, s a kevésbé aktuálisnak gondoltak pedig fokozatosan háttérbe szoruljanak. Ez a barkácsolási folyamat tette lehetővé, hogy a 2002-s kormányváltás után az eredeti idegenkedést követően az új kormányzat, a szakmai elszámoltathatóság felé való törekvés lehetséges eszközét felismerve benne, megtartsa és tovább alakítsa az OKM-et.

Az elszámoltathatóság térnyerését nagyban elősegítette, hogy képesnek tűnt arra, hogy közös nevezőre hozzon az oktatási alulteljesítéssel és a fejlesztéssel foglalkozó változatos szakdiskurzusokat: oktatási mérési szakértőket, kisgyermekkori korai fejlesztőket és az esélyegyenlőségért kiálló kritikai szociológusokat, így mindezek a szakértői tudások nem egymással vetélkedve, hanem egymással koalícióra lépve tudtak megjelenni a közpolitikaalkotói szintén. Koalíciójukat erősítette a nemzetközi oktatáspolitikai térben egyre erősödő „tényeken alapuló politikacsinálás” diskurzusa, amely megkerülhetetlenné tette az oktatási méréseket a közoktatás-politikai eszköztárban. Ugyanakkor mindez kevés volt ahhoz, hogy megvalósuljon a szakmai elszámoltathatóság a magyar közoktatásban. Valószínűsíthetjük, hogy mindezt részben az is magyarázza, hogy Magyarországon az elszámoltathatóság igényének megjelenése elsősorban a mindenkori központi kormányzatnak abból a törekvéséből fakadt, hogy valamiképpen ellensúlyozza a szélsőséges mértékű decentralizációt, és ha minimális mértékben is, de felügyelet alá vonhassa az intézményi és pedagógiai autonómiát; s a szűkösen rendelkezésre álló közpénzekkel való gazdálkodás szempontjai is egyre erősebben ebbe az irányba mutattak. Azaz, az elszámoltathatóság voltaképpen mégsem mint cél, hanem „pusztán” mint a felsorolt törekvések egyik lehetséges praktikus eszköze jelent meg. Az úgynevezett posztbürokratikus irányítási módoknak egyik fontos jellemzője az oktatási mérések terjedése s szerepük felértékelődése az oktatáspolitikában.<sup>42</sup> Ez a jelenség Magyarországon nem elsősorban az oktatáspolitikai primer tudásvágyára vagy a hatékony kormányzásra, az „Új közigazgatásra” való általános törekvésre vezethető vissza, hanem közvetlenül a korábbi strukturális változások (decentralizáció, autonómia) következményei tették vonzóvá a

---

<sup>42</sup> Erről a jelenségről ír például Radó Péter is: *“a tanulási eredmények mérése világszerte [...] a legbefolyásosabb oktatási eszközzé válik, és kulcsszerepet kap az oktatáspolitikák kommunikációjában is. Míg az előző évszázad második felében a tanterv rendelkezett azzal a potenciállal, hogy sugárzó hatása révén integrálja az oktatási rendszerek irányítását, mára ezt a szerepet a kimeneti szabályozókon (vizsgakövetelmények, mérési keretek, képesítési követelmények) alapuló mérés vette át.”* (Radó 2007: 3)

döntéshozók számára az úgynevezett „puha irányítási eszközöket”, s tüntették fel kívánatosnak egy rendszerszintű mérés megalkotásának lehetőségét.

AZ OKM jelenlegi „végső”<sup>43</sup> formájában jól példázza, hogy a hagyományos „tudás”, azaz az oktatási mérések elméleti birodalmában logikailag egymással nehezen összeegyeztethető célok (például az elszámoltathatóság és a fejlesztés; a norma-orientáltság és a kritérium-orientáltság stb.) politizált tudásként, a közoktatás-politikai gyakorlatban nemcsak rendszerszinten, de egyazon mérési eszközön belül is megférnek egymás mellett. Mindez azonban csak annak árán jöhetett létre, hogy miközben az összes cél megőrződött valamilyen formában, *egyik cél sem valósult meg teljesen*. A tartalomszabályozás célja például csupán közvetve, annyiban valósult meg, hogy „PISA-típusú”, tehát készségeket mérő feladatok jelentek meg a mérésben. Ugyanakkor, minthogy nem kapcsolódnak a méréshez általánosan meghatározott standardok, nem beszélhetünk közvetlen tartalomszabályozásról. Az elszámoltathatóság, mint rész-cél szintén csak közvetett módon valósult meg, hiszen a „puha elszámoltathatóság” kritériumainak megfelelő, hogy az eredmények immár nyilvánosak; a hozzáadott érték fogalma és használata körüli ellentmondások, a fent elemzett bátorítatlan lépések a szankciók felé, valamint az elszámoltathatóság és az iskolai autonómia fogalomrendszerei között látszólag feszülő ellentmondás azonban nem tették lehetővé, hogy az OKM hosszú távon és megbízhatóan valamilyen kemény elszámoltathatósági rendszer alapjául szolgáljon.

A megvalósult és az elsikkadt rész-célok ellenére, vagy éppen azokkal együtt, az OKM minden kétséget kizáróan a 21. század első évtizedének emblematikus közoktatás-politikai eszközévé vált. Alkalmasnak bizonyult arra, hogy az államigazgatás a magyar közoktatás legkülönbözőbb kihívásaira reflektálva, a mérésen keresztül a nemzetközi szinterről kölcsönzött koncepciókat adaptálja a hazai környezetre. AZ OKM kialakulása arra is rámutat, hogy a gyakorlatban valóban hasznos és legitim közpolitikai eszköz szükségszerűen hosszas folyamatban ölt testet, hiszen ez a folyamat az állandó változásról és tökéletesítésről szól, s olyan értelemben szinte végtelen, hogy nem létezhet az ilyen eszköznek végső, minden alkotó szempontja szerinti tökéletes formája, hanem a sokféle szempontot összeötvöző konszenzus és a gyakorlati visszacsatolásokra reflektáló folyamatos változtatgatás az, ami használhatóvá és befolyásossá tehet egy ilyen eszközt. Azt is illusztrálja az OKM létrejötte, hogy egy sor tényező: strukturális adottságok; politikai megfontolások; diszkurzív/kommunikatív nyelvi választások; és szakértő aktorok harcai és koalíciói egymásra hatva s egymást befolyásolva, iteratív folyamatban tették

---

<sup>43</sup> A kutatás empirikus része 2010-ben véget ért, ezért a később történetekre itt nincs módomban kitérni; de az OKM szerkezetében, tartalmi keretében ezt követően nem következett be jelentős változás.



lehetővé ennek az eszköznek a megszületését és használatba vételét. Az ideáltipikus közcselekvéstől az OKM létrejötte ugyan távol áll, hiszen ebben a közpolitikai folyamatban a döntéshozók és a szakértő-tudományos szereplők nagy szerepe mellett szinte egyáltalán nem kaptak szót sem az iskolafenntartó önkormányzatok, sem az iskolákban tanító pedagógusok (sem pedig a szülők), ugyanakkor még így is igazolja a közcselekvés mint értelmezési keret hasznosságát, hiszen egy rendkívül szerteágazó, sok aktort és hosszú időt felölelő folyamatról van szó.

AZ OKM tulajdonképpen *közpolitikát helyettesítő közpolitikai eszközként* jött létre. Az eszköz azonban önmagában nem helyettesítheti a közpolitikát. A közcselekvés és a barkácsolás évről évre folytatódik: s mivel az OKM egyszerre többféle elképzelt közpolitika szolgálatába állíthatónak tűnik, valószínűsíthető, hogy ennek a közpolitika nélküli közpolitikai eszköznek a használatakor tulajdonképpen minden tanár vagy oktatási intézmény-vezető a fenti, félig-meddig létrejött, vagy létre sem jött, pusztán „elképzelt” közpolitikák közül bármelyiket használhatja vonatkoztatási pontnak és bármelyik alapján értelmezheti az OKM eredményeit – azaz, igazíthatja hozzá azt, hogy hogyan és mit tanít; veheti a saját munkájáról való visszajelzésnek az eredményeket; értékelheti a diákokat az eredményei alapján; vagy a jövőbeli munkájának tervezésekor veheti figyelembe az eredményeket (vagy nem kell figyelembe vennie egyáltalán).

A közpolitikai barkácsolás tehát szükségszerű, de nem elégséges része a közpolitika-alkotásnak. Szükségszerű amiatt, hogy sokszor általa elevenedhet meg (kelhet életre a tervezőasztalról, válhat legitimmé és értelmezhetővé a fontos szereplők számára) a közpolitika; de nem elégséges, mert a barkácsolás önmagában nemhogy nem biztosít jelentés-befolyásoló diskurzív kereteket, inkább puhítja, sokféleképpen értelmezhetővé teszi őket. Az autonómia kormányzására tett kísérlet, amelynek során éppen maga a voltaképpen cél nem volt kimondva, emiatt nem is érthette el a kívánt hatást. Érdekes módon, amikor a 2010-ben hatalomra kerülő új kormány immár nem kormányozni akarta az autonóm iskolákat, hanem hadat üzent az autonómiának s ezáltal az autonómia-diskurzusnak is, a barkácsolásban résztvevő számos szereplőnek, az OKM-et övező konszenzusnak, és a barkácsolás által létrejött eszköz „alakíthatóságának” köszönhetően a mérés egyelőre fennmaradt abban a teljesen eltérő kontextusban is, ami a közoktatás 2013-as teljes átalakulásával jött létre Magyarországon.

## 5. Konklúzió

A disszertáció konklúziójában több dimenzió mentén szeretném összefoglalni a tanulságokat.

1: A disszertációban egyrészt a közpolitikák szociológiai elemzése révén arra kerestem a választ, hogyan születnek, alakulnak át és szűnnek meg a közpolitikák, azaz, azt vizsgáltam, hogy milyen erők és körülmények hozhatnak létre vagy gátolhatnak meg egy-egy közpolitikai lépést. A közpolitikákat mint társadalmi cselekvést, azaz, mint „közcsselekvést” felfogó megközelítés segít rávilágítani arra, hogy milyen mozgatórugói vannak a közpolitikai átalakulásoknak, s hogy milyen életciklusa, milyen szakaszai vannak, szakaszolható-e egyáltalán a közpolitika, hol kezdődik és hol ér véget egy-egy közpolitikai eszköz.

2: A disszertáció másik fontos célja az volt, hogy hozzájárulhassak a közoktatási rendszerváltástól 2010-ig eltelt időszak közoktatáspolitikai eseményeit feldolgozó irodalomhoz. A diszkurzív közcsselekvéselemzés eredményeképpen a közpolitikákból, közpolitika és politika kapcsolatának megismeréséből kibontakoznak azok a narratívák, amelyek uralták a közoktatás diszkurzív terét az elmúlt évtizedekben. Amellett, hogy a narratívák változása volt az egyik fő téma, a disszertáció arra vonatkozva is szolgáltat adalékokat, hogy ezek a fenti narratívák, s a belőlük kibontakozó oktatáspolitikai diskurzus és az oktatáspolitikai gyakorlat milyen kapcsolatban állnak egymással, milyen típusú ok-okozati összefüggések kapcsolják össze őket, s milyen hatások érik ezt a kapcsolatot.

Ezek a területek természetesen egymással összefüggenek, de a disszertáció összegzését igyekszem ezen céloknak megfelelően tagolni.

### ***Közpolitikák élete***

A disszertációban céloom nem volt, és nem is lehetett a közpolitikák egymáshoz mérése. A három közpolitikát azért választottam, mert mindegyikről elmondható, hogy saját korszakának fontos közpolitikai jelensége. A „szabad iskolaválasztás”, amely mind a mai napig keretezi a tanköteles korba lépő gyerekek iskolába kerülését, egyike azon kevés közpolitikai gyakorlatnak, amely még a rendszerváltás előtt született, s a mai napig létezik. A Comenius minőségbiztosítási programot nemcsak azért nevezhetjük fontosnak, mert a programot végrehajtó oktatási kormányzat számára az volt, s ezt a programra szánt anyagi források is alátámasztják; még csak nem is elsősorban azért, mert egyértelmű lenyomata volt a fenti kormányzat által kialakított „minőségi narratíva” gyakorlattá válásának. Hanem főleg azért,

mert általa látványosan illusztrálható az a folyamat, amelynek során a magyar közoktatásban megjelentek az oktatáshoz képest „külső” (ipari/menedzseriális) perspektívák, s ezek ágyaztak meg annak, hogy ez a külső szemlélet, s az általa megtestesített külső szemléletmód legitimmé vált, s legitimmé tette a későbbiekre nézve általában a „külső” szemléletmódok megjelenését. A harmadik általam vizsgált közpolitika, az Országos Kompetenciamérés (OKM), amelynek fontossága már csak abban is lemérhető, hogy számos szereplő „oktatási sikertörténetként” tekint rá, szintén ezeknek a külső szemléleteknek a továbbberősödését tanúsítja.

A közpolitikákat tehát „fontosságuk”, és az alapján választottam, hogy a közpolitikai diskurzus változásainak elemzéséhez is megfelelőnek tűntek. Sok szempontból nagyon eltérő szereplők által, eltérő ritmusban és eltérő szintereken zajlottak, zajlanak ezek a közcselekvések. Az alábbi táblázatban a három közpolitikai eszköz néhány, szempontunkból fontos jellegzetességét foglalom össze.

### 13. Táblázat- A vizsgált közpolitikák néhány fontos jellegzetessége

	<b>Szabad iskolaválasztás</b>	<b>Comenius-program</b>	<b>OKM</b>
Létrejötté	1985/1993	2000	2001
Végrehajtás módja	törvény	nem volt törvényben rögzítve; 2002-ben bekerült a Köznevelési Tv-be a minőségbiztosítás	a tanév rendjéről szóló rendeletben volt rögzítve; később bekerült a Költségvetésbe
Posztburokratikus eszközök	szülők mint „végrehajtók”; kvázi-piacosodási elvárások a központi vezetés részéről	pályázat; szakértők fontos szerepe; folyamatszabályozás partneri viszony (szülőkkel mint felhasználókkal)	mérés-értékelés; számok általi kormányzás; összehasonlítás
Anyagi vetület	nem igényel külön finanszírozást (közvetett következmények alacsony tanulólétszámok, iskolabezárások igényelnek!)	a program egyszeri, nagyszámú finanszírozást igényelt	évenkénti finanszírozást kíván
Működése	1985-...	2000-2002	2001-...

Fontos létrehozó aktorok	minisztériumi apparátus	minisztériumi apparátus; ipari-minőségbiztosítási szakértők; oktatási szakértők	minisztériumi apparátus; minisztériumi háttérintézmények szakértői, kutatói;
Változások az első verzióhoz képest	1 db változás, 2007.	nem voltak	sok, lényegi kérdést érintő változás volt egészen 2008-ig
Fontos, az oktatáspolitikusok és a szakértők által használt fogalmak	autonómia, szabadság, iskolapiac	önreflexió, folyamatszabályozás	tények, számok, tudás, fejlesztés, elszámoltathatóság
Látens/szimbolikus funkció	társadalmi szelekció	karrier-út a pedagógusok számára; identitás az intézmények számára; az oktatási kormányzat számára intézmények átláthatósága	ellenőrzés, osztálytermi munka befolyásolása

A három közpolitika közötti különbségek több forrásból fakadnak. Nyilvánvalóan egészen máshogyan működnek a hosszú ideig érvényben lévő közpolitikák és eszközök (a szabad iskolaválasztás és az OKM), s máshogyan a kifejezetten rövid programok, mint a Comenius program. De nemcsak az élettartalmak vannak hatással a közpolitikák eltérő szerkezetére. A két „hosszú” közpolitika között az időtartamon túl szinte véget is ér a hasonlóság: míg a szabad iskolaválasztás gyakorlatát egy-két szűkszavú törvényhely tette lehetővé, addig az OKM hosszas szakmai és politikai diskurzus nyomán formálódott. Mindez természetesen a két közcselekvés teljesen eltérő technikai jellegezetességeiből is adódott. A technikai különbségek ugyanakkor nem (vagy csak részben) magyarázzák azt a különbséget, ami a két közpolitikai eszközt ölelő vitákban megnyilvánult. A szabad iskolaválasztás bevezetésekor, s bevett gyakorlattá válásának első éveiben nem jelentek meg kritikai hangok; a gyakorlatra adott utólagos reflexiók azonban a 20/21. század fordulóján igen gyakori és igen éles kritikáját adták a szabad választásnak, s néhány éven keresztül jelentős szegmensét képezték az oktatáskutató szakirodalomnak. Mindezenközben az OKM-mel vitatkozó, azt kritikával illető irodalomra a mérés hétköznapivá válását követően szinte nem is találunk példát.

Mindhárom általam vizsgált közpolitikában fontos szerepe volt a magyar közoktatás világán kívülről érkező hatásoknak.

A nemzetközi oktatáspolitikája hatása az OKM esetében a legnyilvánvalóbb és talán a legnagyobb is. Ez egyrészt betudható a PISA-vizsgálatnak is, de annak is, hogy az OKM történetében a barkácsoló szakértők rendszeresen hívták fel a figyelmet a különböző nemzetközi oktatási mérésekre és a méréseken alapuló különböző közpolitikákra. Láttuk, hogy a szabad iskolaválasztás esetében a nemzetközi példák (és főleg: ellenpéldák) nem jelentek meg az iskolaválasztással foglalkozó köz- és szakmai diskurzusban, erre csak jóval később került sor. Ennek oka lehetett az is, hogy a szabad iskolaválasztás esetében a nagypolitika volt az a külső hatás, amely erőteljesen érvényesült s meghatározta a szakpolitikát. Ugyanakkor, s ettől nem függetlenül, a közoktatási rendszerváltás időszakában még csak formálódott az a közoktatáspolitikai mező, amelyben a szakértők szerepe felértékelődött, s amelyben megszokott, s már-már elvárt, hogy egy-egy közoktatási döntést, akár valódi döntéshozók, akár politikai legitimációs céllal, de az adott téma nemzetközi kitekintése előz meg.

A Comenius esetében az ipari nyelvezet és az ipari minőségbiztosítás által elvárt átláthatósági szempont volt az a külső hatás, amely rányomta bélyegét a közpolitikai programra.

Ezeket a külső hatásokat tekinthetjük az oktatáspolitikai döntéshozatal „externalizálásának”, abban az értelemben, ahogyan a fogalmat már korábban használtam Steiner-Khamsit (2003:2) idézve. Mindez arra figyelmeztet, hogy a magyar közoktatáspolitikai elmúlt 25 évének történetén végighúzódnak a külső igazolás kényszere, amely belső legitimációs problémákra utal. Azaz arra, hogy a közoktatási rendszeren belüli indoklások nem tűntek a döntéshozók szemében elég erősnek ahhoz, hogy pusztán ezek alapján lehetne legitimálni a különböző közpolitikai lépéseket. Mindezt részben magyarázza a közpolitika és politika közötti viszony, amely a három közpolitika elemzése alapján a korszak egészében erősnek tűnik. Ez az erősség két szinten jelentkezik: egyrészt a közpolitikai diskurzusban megjelenő változások és hangsúlyeltolódások oka, mint láttuk, nemegyszer a hatalomra jutó oktatási kormányzatok diszkurzív erőfeszítéseinek tudható be, amellyel önmagukat szeretnék megkülönböztetni elődjektől (és politikai riválisaiktól) és új identitást szeretnének teremteni a saját maguk számára. Ez egybeesik az elméleti Bevezetőben idézett azon állításokkal, amelyek szerint a közpolitikák voltaképpen elsődleges céljai nem mindig adott problémák orvoslása, hanem a problémákról alkotott társadalmi percepció befolyásolása. A fenti, politikai okokból létrejövő változások olyan diszkurzív teret teremtenek, amelyek bizonyos közpolitikai programoknak jobban kedveznek, mint másoknak. De nemcsak a szakpolitikai diskurzus változásaira van nagy hatással a politika, hanem arra is, hogy a már létrejött közpolitikák mikor tudnak a közpolitika főáramába bekerülni, ott maradni, és mikor kerülnek ki onnan. Erre jó példát szolgáltat a

minőség-paradigmán belül fogant két vizsgált közpolitika, a Comenius-program és az OKM. A két program egyszerre született, de a Comeniusnak volt erősebb politikai hátszele, ezért néhány évig úgy tűnt, ez lesz a hatásaiban jelentősebb közpolitikai eszköz. Később azonban a Comenius fennmaradásához jelentős politikai szándék kellett volna, ennek hiányában pedig megszűnt a finanszírozás, s elmaradt a program folytatása is.

Programok és közpolitikai eszközök megszületése és megszüntetése mindazonáltal ritkán történik meg tollvonásra, még akkor sem, ha a direkt politikai akarat ezt kívánná. A Comenius-program léte vagy megszűnése az anyagi támogatáshoz volt kötve, ezért, támogatás híján, megszűnt, de ez inkább „csak” azt jelentette, hogy nem terjedt tovább. A program hatása egyéb tényezőktől is függ, hiszen valójában sok, a programban résztvevő iskola olyan eszközt látott meg benne, amelyet további anyagi támogatás híján is érdemesnek tartottak arra, hogy tovább folytassanak. Ezt támasztja alá, hogy sok iskolában több, mint tíz évvel a Comenius-program finanszírozásának lezárultát követően is folytatják a minőségbiztosítási programot a Comenius-rendszer alapján. A közpolitikai eszközöknek ilyen értelemben tehát a központi akaratától függetlenedő, „önálló életük” is lehet, hiszen hatásuk nem csak a központi-döntéshozatali akaratától függ, hanem a közoktatási terep hétköznapi gyakorlatától is, és a felhasználók, az utcaszintű bürokrata tapasztalataitól is. Ráadásul, a Comeniusnak a közoktatási intézmények dolgozóira nézve volt egy komoly hozadéka, amelyet akár a program mertoni értelemben vett komoly látens funkciójának is tarthatunk. Mégpedig azt, hogy a már korábban hangsúlyozott „oktatási szakértői szerep” megszületése egyben azt is jelentette, hogy egy-egy tanár számára a Comenius-programban való részvétel, a minőségbiztosítási szakértővé válás valamiféle, nem pusztán az anyagiakra korlátozódó karrier-lehetőséget is jelentett az amúgy kevés karrier-úttal kecsegtető pedagógus pályán. Miközben tehát maga a program mint az iskolák minőségbiztosításának eszköze nem bizonyult hatékonynak, aközben egyes iskolák életében fontos szerepet tudott betölteni.

A disszertációban bemutatott esetek alapján az is belátható, hogy a szabad iskolaválasztás esetében fontos látens funkcióként tekinthetünk a társadalmi szelekcióra. S voltaképpen ez a látens funkció az oka annak, hogy ez, az amúgy az autonómia diskurzusába illeszkedő közpolitikai gyakorlat a közoktatási intézmények autonómiájának megszüntetését és az iskolák sokszínűségét erőteljesen korlátozó kerettantervek 2013-as bevezetését követően is magától értetődőnek tűnő módon továbbra is érvényben maradt.

A megvalósuló közpolitikák, és főleg a megvalósulás módja (például az, hogy miért a minőség „puha” felfogása győzedelmeskedett a „keménnyel” szemben), voltaképpen nem is magáról az uralkodó közpolitikai narratíváról árulkodnak, hanem ezekről a narratíva mögött létező, sokszor

látens, de igen fontos funkciókról. Egy-egy közpolitika, és a közpolitikát körülvevő narratíva egészen eltérő jelentésárnyalatokkal ruházódhat fel a különböző szereplők számára. Ugyanakkor egy-egy közpolitika jelentése azonos szereplők számára is jelentésváltozáson mehet keresztül, annak köszönhetően, hogy egyik narratívából a másikba „áthelyezve” más-és más lehetséges jelentésrétegei válhatnak hangsúlyosakká. Erre kiváló példa az OKM, amely túlélését éppen annak köszönheti, hogy a „minőség” narratívából ki tudott kerülni és a „tudás” narratívájába könnyedén volt beilleszthető.

Bár az előbb arról írtam, hogy bizonyos értelemben a közpolitikák az eredeti központi döntéshozói akarattól függetlenül önálló életre kelhetnek, de az ilyen fent említett beilleszkedési, értelmezési feladatokat a közpolitikai eszközök természetesen nem maguk végzik, hanem bizonyos fontos szereplők, akik érdekeltek egy közpolitikai eszköz létrehozásában, megóvásában, vagy megszüntetésében. Ilyenek voltak azok a szakértők, akik, az autonóm narratívába szervesen illeszkedő, 90-es évekbeli „önfejlesztő iskolák” programjának alapján sikeresen kínálták fel a minőségbiztosítást egy olyan oktatási kormányzat számára, amely narratíváját valójában az autonómia ellensúlyozására tett kísérletre építette.

### ***Trendek a magyar közoktatáspolitikában – diskurzus és gyakorlat***

A fentiekben már volt szó arról, hogy a nemzetközi közoktatáspolitikai tér hatásai sok esetben tetten érhetők a közpolitikák vizsgálatakor. Mindez nemcsak az adott közcselekvésekre nézve igaz, hanem a korszak olyan fontos keretező fogalmaira is, mint a decentralizáció és az autonómia fogalmai. Ha a magyar közoktatáspolitikai térre s annak változásaira szűkítenénk csupán a vizsgálódást, azt gondolhatnánk, hogy ezek a fogalmak, s a velük kapcsolatos oktatáspolitikai narratívák és változásaik kizárólag belső eredetűek, s a rendszerváltás szellemiségéből fakadnak. Ugyanakkor fontos figyelembe venni, hogy a decentralizálódó oktatási rendszerek és a központi irányítási szint alatti aktorok részére nyújtott egyre szélesebb körű autonómia nem magyar sajátosság, hanem ezek az 1980-as, 1990-es évek Európájának számos országában fellelhető trendjei. Kölcsönzésüket azonban Magyarországon megkönnyítette, hogy jól illeszkedtek a rendszerváltás ideológiájához is.

A három általam bemutatott közpolitikában közös, hogy valamennyiben fontos a közoktatási intézmények autonómiájához való viszonyulás. A vizsgálat során megfigyelhető, ahogyan ez az autonómia az uralkodó narratívákban a rendszer egyik fő vívmányából fokozatosan ellensúlyozandó rendszersajátossággá vált.

Az autonómia diskurzusának változásait tekintve a vizsgált közpolitikák közül a szabad iskolaválasztás közpolitikájával szembeállíthatók a mérés-értékelésre vonatkozó közpolitikák,

amelyek közé mind a Comenius minőségbiztosítási programot, mind az OKM-et sorolhatjuk. A szabad iskolaválasztás a szülői és az intézményi autonómia elvébe vetett hiten nyugszik. Mind a minőségbiztosítás, mind az OKM az iskolák autonómiájának ellensúlyozására tett kísérletként értelmezendő.

A közpolitikák nem stabilak, hanem maguk is folyamatosan mozgásban, változásban vannak (vö a közcselekvés elméletével). Ez a változás sokszor nem a közpolitikán belül megy végbe, hanem a körülmények, a társadalmi kontextus változnak, s ez befolyásolja a közpolitika gyakorlati működését. Ilyen értelemben az, hogy éppen demográfiai csúcs, vagy demográfiai mélyhullám van-e, alapvetően befolyásolja a szabad iskolaválasztás gyakorlati jelentőségét, anélkül, hogy maga a szabályozás változna. Valószínűleg éppen ennek is köszönhető, hogy nem véletlenül a 2000-es évek elején, a demográfiai hullámvölgy kezdetekor került a szabad iskolaválasztás az érdeklődés előterébe, hiszen ekkor egész intézmények sorsa múlhatott a beiskolázott gyerekek számán.

A közpolitikákban magukban végbemenő változások ugyanakkor sokszor az uralkodó szemlélet megváltozásának a lenyomatai. Az autonómiát „képviselő” szabad iskolaválasztásban a választás, de leginkább az iskolák szabad tanulóválasztási jogának korlátozása (2007-ben) ilyen változásnak a jele. De nemcsak a szabad iskolaválasztás jogának korlátozása mutatja, hogy egy-egy létező közpolitikán belül is létrejöhetnek nagy hangsúlyváltást jelentő változások. Az OKM elemzések bemutattak folyamatos változások is ez utóbbira szolgáltatnak példát: ezek a változások éppen az autonómiához való viszonyt tekintve voltak igazán jelentősek, s a mérés első és „végső” formája között eltelt 7-8 év során egy olyan folyamatnak lehetünk tanúi, amely a tanároknak nyújtott fejlesztő szándékú visszajelzés hangsúlyozásától az elszámoltathatóság és az iskolák ellenőrzésének igényéig jutott el. A diszkurzív hangsúlyváltások tehát többféle változást idézhetnek elő a közpolitika eszköztárában: létrehozhatnak új, a korábbiaktól céljaikban, szemléletükben gyökeresen eltérő közpolitikai eszközöket, szabályozásokat; de a meglévő közpolitikai eszközöket vagy gyakorlatokat is átalakíthatják oly módon, hogy jobban illeszkedjenek a diszkurzív váltásba.

Az oktatási alsóbb irányítási és szolgáltatói szintek autonómiájának csökkenése tetten érhető abban is, ahogyan mind a minőségbiztosításra, mind a mérés-értékelésre vonatkozó közpolitikák egyre inkább egyféle, szabványosított, bizonyos értelemben központosított közpolitikai eszköz irányába mozdultak el.

Megjelenésének idején ugyanis a minőség-narratívában s az első kormányzati tervekben kifejezetten hangsúlyos volt, hogy a létező minőségbiztosítási modellek feldolgozása s terjesztése lenne a voltaképpen kormányzati cél; ehhez képest a gyakorlatban végül a



közpolitikai erőfeszítések egy új modell megteremtésére irányultak- ez lett a Comenius, amelynek megszületésével pedig a már létező modelleket, ha nem is „tiltották be”, de támogatást nem kaptak a központi minőség-politikán belül. Ehhez hasonlatos, hogy eredetileg a mérés-értékelés általában volt fontos és támogatott, s ez el is vezetett ahhoz, hogy számos iskolafenntartó igyekezett kialakítani valamiféle mérési és értékelési rendszert, amelyhez általában a helyben elérhető szakmai szolgáltatók nyújtottak segítséget, nemritkán ők készítették el az iskolafenntartó által megrendelt méréseket. A mérés-értékelési folyamatban egyszerre lehetünk szemtanúi a már sporadikusan a 90-es években is létező helyi mérések gyors ütemű terjedésének és annak, hogy megkezdődött az OKM fejlesztése is. Az oktatáspolitikai elemző szakirodalomban használatos „többszörös irányítás” (multi-regulation) fogalmához hasonlóan erre a néhány évre alkalmazható a többszörös értékelés (multi-evaluation) fogalma is. AZ OKM fejlesztésével azonban egy erőteljes mérés-standardizálási folyamat is elindult, s ennek köszönhetően ez a mérés hamar átvette az egyeduralságot, s eljelentéktelenítette az egyéb méréseket. Ezek mind tekinthetők, ha nem is központosításnak, de központosodásnak, s egyértelmű uralkodó elképzelések megjelenésének arra nézve, hogy hogyan kell a minőséget biztosítani, mérni. Mindez nyilvánvalóan visszahat a minőségről, a mérésről, s a mérendő dolgokról alkotott elképzelésekre is.

### ***Diskurzus és gyakorlat; váltások és folytonosság***

A vizsgált oktatáspolitikai váltásokat elemezve nyilvánvalóvá válik, hogy az emblemikusnak tartott, az oktatáspolitikai diskurzusban egy-egy kormányzó párthoz erősen kötődő oktatáspolitikák sokszor valójában nem valamiféle hirtelen fordulat eredményeként jöttek létre, hanem számos előzményük található meg korábban, még akkor is, ha ezek az előzmények – nem függetlenül az uralkodó diskurzus „rendjéről”, amely nem kíván velük számot vetni – nem mindig jól láthatóak. Ez nemcsak egyes közpolitikákra, hanem egyes elemzők szerint magára az egész közoktatási rendszerváltásra is jellemző. Hiszen a rendszerváltást egyrészt tekinthetjük néhány fontos törvény nyomán létrejövő gyökeres átalakulásnak, ugyanakkor ez a fajta szakaszolás nyilvánvalóan nem objektív, hanem értékválasztásokon, netán pusztán megszokáson alapul, s könnyen megkérdőjelezhető: „...tíz-tizenöt évvel az események után már össze is mosódott, hogy hol végződik a szocialista berendezkedés, az 1985-ös fordulat előtt, vagy pedig az 1990-es, a rendszerváltás jogi alapját megteremtő Alkotmánymódosítással” (Sáska, 2002:29)

A decentralizáció nem feltétlenül a rendszerváltás „vívmánya”, hanem már a 60-as évektől megjelentek elemei a hazai közoktatásban. A szabad iskolaválasztás nem akkor jött létre, amikor bekerült a törvényszövegbe, ez pusztán csak egy már régóta létező gyakorlatot szentesített. A minőségbiztosítás, amely az 1998-2002-es kormány által bevezetett oktatáspolitikaként él az emlékezetben, valójában, ha nem is sokkal korábban, de a korábbi, szociálliberális kormány alatt megjelenik, mint követendő prioritás. Az OKM, amely pedig a 21. század első évtizedének emblemikus eszköze, tehát a szociálliberális oktatási kormányzat fontos eszköze, valójában a jobboldali-kormány alatt indult, de tényleges gyökerei mélyebbre húzódnak: egészen a 60-as évek nemzetközi méréseiben való részvételig.

Mindez egyrészt alátámasztja az oktatáspolitikai barkácsolás elképzelését: a különböző közpolitikai elképzelések nem a semmiből születnek, hanem a már létező elképzelések, ötletek és ötlet-foszlányok válhatnak hangsúlyossá és teljesezhetnek ki adott körülmények között. Arra is rámutatnak ezek a tények, hogy a közpolitikai diskurzus-térben ritkák az olyan, hegemon módon uralkodó szabályok, mint a szabad iskolaválasztás elve, amely mellett hosszú időn keresztül aktorok semelyik fontos csoportja körében nem merült fel alternatív beiskolázási szabály vagy elv. Az a gyakoribb inkább, hogy a diskurzuson belül hangsúlyos „vezérmotívumok” léteznek, amelyek mellett azonban számos egyéb, ezeknek akár részben ellent is mondó elképzelés létezik. Az is gyakori, hogy először ugyanakkora hangsúllyal jelenik meg több közpolitikai „ötlet”, s különböző tényezőktől – politika, nemzetközi trendek, szakértő aktorok erőviszonyai – függ, hogy ezek közül melyikből válik az adott oktatási kormányzat emblemikus közpolitikai eszköze, s melyik lesz kevésbé hangsúlyos. Erre példa az 1998-tól létező oktatási kormányzat oktatáspolitikája, amelyben először még differenciálatlanul, hasonló hangsúllyal jelent meg a minőségbiztosítás és a mérési, értékelési rendszer fejlesztése, hogy aztán a Comenius minőségbiztosítási program váljon a kormányzat emblemikus közpolitikai eszközévé, a mérési rendszer fejlesztése pedig kevésbé hangsúlyos maradjon, s azt a következő kormányzat fejlessze tovább, s váljon az ő emblemikus szakpolitikai eszközévé.

Vajon szakaszolható-e tehát a közpolitikák? A fentiekből az következik, hogy a szakaszolással legalábbis óvatosan kell bánnunk, hiszen a legtöbb közpolitika értelmezését torzítaná, ha kezdőpontot jelölnénk ki a számára, hiszen a kezdőpontoknak is, a legtöbb esetben, több előzményük van, esetleges a határhúzás. Az eseménytörténeti szakaszolás ellen szól az is, amit a szakirodalom a közpolitikák lezáratlanságáról mond, azaz, arról, hogy voltaképpen nincsenek kész, hanem csak félkész közpolitikák: a hagyományos ötelemű ciklikus szakaszolás implementációs fázisát még a konzervatív elemzők is újabb problémák felmerülésének időszakának tekintik, amelyben nem pusztán gyakorlattá válik a közpolitika, hanem a

tapasztalatok visszacsatolódnak, és változásokhoz, netán újabb közpolitikákhoz vezetnek. Mégsem kell azonban lemondanunk a közpolitikák szakaszolásáról. Reményeim szerint sikerült ugyanis érvelnem amellett, hogy mindez a narratívák mentén is megtehető, s, amennyire a hagyományos időrendi szakaszoláshoz képest „pontatlannak” bizonyul is mindez (de láttuk, hogy pontos meghatározás sokszor az események története által sem lehetséges), az adott közcselekvés társadalmi jelentését s ennek változásait azonban jóval pontosabban képest érzékeltetni. A decentralizáció és az autonómia elemei az államszocialista oktatási rendszerben is megjelentek, nem voltak ugyanakkor jelentősek. Ezek a fogalmak nem a rendszerváltás során jöttek létre, de diszkurzív erejük akkor nőtt meg, a rendszerváltás megértéséhez tehát igen fontos hívószavak. A narratívák változásának, a diskurzus uralkodó elemeinek átalakulása a maguk jelentőségében képes megmutatni a közcselekvéseket, s a narratívák változása teszi lehetővé, hogy például a 80-as évek Monitor-méréssorozatának jelentőségét hozzá tudjuk mérni az OKM jelentőségéhez.

A disszertáció diskurzus-központú közcselekvés-elemzéseivel reményeim szerint sikerült érveket felsorakoztatnom amellett, hogy ennek a módszernek létjogosultságát nemcsak az adja, hogy általa fény derül a diskurzus uralkodó elemeire, s nemcsak azt tudtam bemutatni, hogy hogyan következik a diskurzusból a gyakorlat, hanem azt is, hogy e kettő közötti különbségtételnek csak analitikus értelemben van létjogosultsága. Diskurzus és gyakorlat a valóságban egymással összefonódva léteznek, a köztük lévő kapcsolat nem egyirányú, hanem kölcsönös: a gyakorlat megvalósulása és értelmezése új narratívák megjelenítését teheti lehetővé, s ezáltal alakíthatja a „diskurzus rendjét” is.

A narratívák létrehozásának alapvető szükségletét a közpolitikaalkotásban felerősítik a politikai kényszerűségek, nevezetesen a „másik” politikai párthoz képest való önmeghatározás, határteremtés munkálatai. Az erős, uralkodó narratívák megjelenése viszont hatással van a diskurzusra magára is.

A narratívák alakulásában sokszor szerepet játszanak a pusztán politikai megfontolásból megszülető kommunikatív funkciók. Ilyen kommunikatív funkció jött létre abban a már sokszor emlegetett ambivalens viszonyban, amely az 1998-2002 közötti konzervatív kormányzat autonómiához való viszonyát jellemezte. A minőség-narratívájának előtérbe kerülése annak az erőfeszítésnek tudható be, hogy oly módon lehessen „megregulázni” az autonómiát, hogy az ne jelentsen nyílt szembefordulást. Ennek a narratív erőfeszítésnek az eredményeképpen azonban a narratíva szó szerinti olvasatának megfelelő oktatáspolitikai eszközök születtek, amelyek nemcsak az autonómia „rácba szedésére”, hanem egy sor más célra is felhasználhatóknak bizonyultak. Van azonban, amikor a kommunikatív funkció nem

kel ily módon önálló életre, s nem hat vissza a gyakorlatra, hanem tényleg pusztán csak valamiféle „valódi” szándék leplezésére szolgál. Erre szolgáltat példát az a kettősség, amely a 2000-ben létrejött, az ellenőrzés hivatalos funkcióinak betöltésére hivatott intézmény elnevezése és tényleges funkciói között feszült: „... az új központnak még a neve sem utalt az igazgatásra: az Országos Közoktatási és Értékelési és Vizsgaközpont a neve az új kormányintézménynek, amelynek erősebb lett, mert nagyobb a hatásköre, mint a TOK-oknak volt, azáltal, hogy hatósági feladatokat is elláthatnak.” (Sáska, 2002:45)

A rendszerváltástól 2010-ig eltelt időszak oktatáspolitikai diskurzusát sok, apró, határteremtésre szolgáló hangsúlyváltás jellemzi, amelyek csak bizonyos idő elteltével, messzebből szemlélve állnak össze nagyobb váltássá – paradigmaváltássá. Ez alatt e helyen azt értem, hogy a korszak elejét és végét összevetve nyilvánvalóvá válik, hogy alapvetően két narratívát lehet egymástól elkülöníteni. A korszak elejére az „autonómia diskurzusa” nyomta rá bélyegét, míg a korszak második szakaszára ezt a diskurzust egyre inkább háttérbe szorította a „számok uralma”, a tények diskurzusa. A valóságnak azonban jobban megfelel, ha úgy vizsgáljuk a dolgot, hogy az autonómia ellensúlyozására tett kísérletek Magyarországon, különböző nemzetközi gyakorlatok hazai átültetésén alapulva, a minőség, majd pedig a tények diskurzusaként artikulálódtak. Ilyen értelemben az iskolák 2013-as államosítása egyszerre következik is a korábbi oktatáspolitikai tapasztalatokból is, meg nem is. Következik olyan értelemben, hogy visszatér az 1990-es évek második felétől megjelenő autonómia-kritikus észleletekhez. S nem következik belőlük olyan értelemben, hogy nem épít az elmúlt bő másfél évtized különböző oktatáspolitikai kísérleteire, amelyek kimondva-kimondatlanul (inkább kimondatlanul), de egymásra építkezve tettek kísérletet a rendszerváltás során létrejött rendszer korrekciójára.

## Bibliográfia

### Felhasznált szakirodalom

- Bajomi, I- Berényi, E -Eröss, G-Imre, A (2006): Ahol ritka jószág a tanuló – oktatásirányítás, cselekvési logikák és egyenlőtlenségek Budapest egy kerületében. Felsőoktatáskutató Intézet, Kutatás közben sorozat, Budapest, 2006.  
[http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=kutatas\\_kozben/288](http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=kutatas_kozben/288)
- Balázs, É (2000): *Európai Irányzatok*. In: Iskolakultúra 2000/1: 83-86.
- Balázs, É (2003): *Expanzió középfokon*. In: Szociológiai Szemle, 2003/1: 55-78.
- Balázs, É- Kocsis, M- Vágó, I (2011): Jelentés a Közoktatásról 2010, Budapest, Oktatáskutató- és Fejlesztő Intézet
- Ball, S. (1997): *Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research*. In British Education Research Journal, 1997/ 23: 257-274.
- Ball, S (1998): *Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy*. Comparative Education, 1998/2:119-130.
- Beck, U (2003): A kockázat-társadalom – út egy másik modernitásba. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság- Századvég kiadó. Budapest, 2003
- Berényi, E (2010): *A mérési iskoláktól az iskolák megméréseig: az OKM kialakulása és alakváltozásai*. Educatio, 2010/4: 601-613.
- Berényi, E- Berkovits, B- Eröss, G (2005): *Iskolaválasztás az óvodában: a korai szelekció gyakorlata*, in: Educatio, 2005/4:805-824.
- Berényi, E-Neumann, E (2009): *Grappling with PISA - Reception and translation in the Hungarian policy discourse*. Sisifó, 2009/3: 41-52.
- Berényi, E- Eröss, G-Neumann, E (2013,szerk.) Tudás és politika, L'Harmattan, Budapest.
- Bourdieu, P (1978): *Az iskolai kiválóság és a francia oktatási rendszer értékei*, in Pierre Bourdieu: A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése. Budapest, Gondolat
- Bowe, R– Ball, S- Gold, A (1992): *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*. Routledge
- Bogdány Zoltán (1990): *Ellenőrzés, értékelés, minőségbiztosítás*. In: Baráth, T (szerk, 1990): Minőség és közoktatás, Szeged, 1990: 87-95.
- Comaille, J (2004): *Sociologie de l'action publique*. In: Boussaguet, L et al: Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presse de Science Po, 413-421.

Csapó, B (2001): *A kognitív képességek szerepe a tudás szervezésében*. In Báthory, Z-Falus, I (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001: 270-293.

Davies, HTO- Nutley SM- Smith, PC (2000, szerk): *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. The Policy Press, Bristol. 2000

Desrosières, A (2000): *La politique des grandes nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris, La découverte.

Drahos, P- Setényi, J (1995): *Kényszerpályán*. Educatio, 1995/4: 27-41.

Ferge, Zs: Önéletrajz. Elérhető: A Szociális Szakma Digitális archívumában: [http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/eletr\\_ferge.html](http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/eletr_ferge.html)

Forray R, Katalin (1992): *A szabadság piaci ára*. Educatio, 1992/2:260-261

Foucault, Michel (1991): *A diskurzus rendje*. in: Holmi, 1991:868-889

Foucault, Michel (1998): *A kormányozhatóság*. In Michel Foucault: *A fantasztikus könyvtár*. Pallas Stúdió-Attraktor Kft., Budapest. 1998:106-123.

Freeman, Richard (2007): *“Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning”*. in: *Administration & Society*, 2007/39: 476-496.

Freeman, Richard(2009) *„What is „translation”?”* Evidence and Policy, 2009/5 :429-447.

Gibbons, M et alii (1994): *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage, 1994.

Gieryn, Thomas F. (1983): *„Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists”*. *American Sociological Review*, 1983. 48: 781–795.

Glatter, Ron- Hirsch, Donald- Watson, Susan (2004): *School Choice and Diversity – International Perspectives a Decade on*. Isea, volume 32, 2004/1: 50-71

Grek, Sotiria - Ozga, Jenny (2008): *Governing by Numbers? Shaping Education through Data*. CES briefing, 2008.

Grek S., Lawn B., Lingard B., Ozga J., Rinne R., Segerholm C. and Simon H. (2009), *National Policy Brokering and the Construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland*. *Comparative Education*, Vol. 45 (1): 5–21.

Györgyi, Zoltán -Török, Balázs (2003): *Minőségbiztosítottak*, in: *Iskolakultúra*, Vol. 13, No. 8: 22-31.

Habermas, Jürgen (1994): *Válságtendenciák a kései kapitalizmusban*, in: uő: *Válogatott tanulmányok*, Atlantisz, Budapest.

Halász, Gábor (1995): *Decentralizáció és helyi felelősség* Educatio, 1995/1: 1-13.

Halász, Gábor (1998): Minőség a közoktatásban - a közoktatás minősége, 1998. Letölthető: [http://halaszg.ofi.hu/download/Szeged\\_Minoseg\\_1998.pdf](http://halaszg.ofi.hu/download/Szeged_Minoseg_1998.pdf)

Halász, Gábor (1999): *Oktatáspolitikai megfontolások*. Educatio, 1999/3: 488-510.

Halász, Gábor (2000): *Közoktatás és minőség*. In Manchin Róbert (szerk.): A minőség teremtése, Magyar Gallup Intézet, Budapest, 2000: 132-154.

Halász, Gábor (2001): *Mennyire felkészült a magyar oktatás az európai integrációra?* Új Pedagógiai Szemle, 2001/1: 140-146.

Halász Gábor (2006): *Oktatáspolitikai Magyarország 1990 és 2005 között*. In: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006. Rejtjel Kiadó. 2006: 169-237

Halász, Gábor (2009): *Tényekre alapozott oktatáspolitikai és oktatásfejlesztés*. In: Pusztai Gabriella – Rébay Magdolna (szerk.): Kie az oktatáskutatás. Tanulmányok Kozma Tamás 70. születésnapjára. Csokonai Könyvkiadó. Debrecen. 2009. 187-191.

Havas, Gábor-Kemény, István-Liskó, Ilona (2001): *Cigány gyerekek az általános iskolákban*. Oktatáskutató Intézet, Kutatás közben, 2001

Herneckzi, Katalin: (1999): *Hogyan csinálják mások?* In Baráth Tibor (szerk., 1999): Minőség és közoktatás. Qualitas, Szeged, 1999:71-80.

Hood, Christopher (1991): *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 1991, 69: 3-19.

Horváth, Zsuzsa (1999): *Egy fogalom karrierje*. Educatio, 1999/3: 424- 428.

Horváth, Zsuzsa - Környei, László: *A közoktatás minősége és eredményessége*. In Halász-Lannert: Jelentés a Közoktatásról, Budapest, 2003:347

Kertesi, Gábor: *A közoktatási intézmények teljesítményének mérése-értékelése, az iskolák elszámoltathatósága*. In Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia: Zöld Könyv a Magyar közoktatás megújításáért, Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, 2008.

Kertesi, Gábor-Kézdi, Gábor: *Általános iskolai szegregáció*, 2005, Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. április:317–355. és Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. május:462–479

Kozma, Tamás: *Rendszerváltó vitáink* In: Iskolakultúra, 2001/2: 63-72

Lannert, Judit (2013) *TÁRKI-közvéleménykutatás az oktatás területén a lakosság és a pedagógusok körében (A 2012 decemberében végzett adatfelvétel elemzése)*, letölthető: [http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatás\\_kutatas\\_lj\\_tarki\\_kozvelemen-y-kutatasok.pdf](http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatás_kutatas_lj_tarki_kozvelemen-y-kutatasok.pdf)

Lascoumes, Pierre és Le Galès, Patrick (2007): *Understanding Public Policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation*. Governance, 2007. 20 (1): 1–21.

Lawn, Martin (2013): *Voyages of Measurement in Education in the Twentieth Century: Experts, Tools and Centres*. European Educational Research Journal, Volume 12, Number 1, 2013: 108-119.

Lévi-Strauss, Claude (1962): *La pensée sauvage*, Párizs, 1962.

Ligeti György-Márton Izabella (2003): *Szülők és az iskola* Esély, 2003/1:46-56

Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel-Sage, 1980.

Lukács, Péter: (1991) *Harcok egy koncepció körül*, Beszélő, 1991/28. Letöltve 2014. január 15.: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/harcok-egy-koncepcio-korul>

Lukács, Péter (1994): *Közoktatási paradigmák*, Educatio, 1994. 1: 14-26.

Lukácsy, Gábor (1997): *Szabad iskolaválasztás vagy szelekció?* Iskolakultúra, 1997/8:29-42

Maasen, S. - Weingart, P. (szerk.) (2005) *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Sociology of the Sciences Yearbook, Vol. 24.

Maroy, Christian (2007): *The New Regulation Forms of Educational Systems in Europe: Towards a Post-bureaucratic Regime*, In: Nils C. Soguel, és Pierre Jaccard: *Governance and Performance of Education Systems*, Springer, 2007:13-33

Neumann, Eszter (2013) *Politika a padsorok közt*. In Berényi Eszter, Erőss Gábor és Neumann Eszter (szerk.) *Tudás és politika*, L'Harmattan, Budapest.

Pokorni Zoltán (1999): *Értékelési, ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszer kialakítása a közoktatásban*. In: Baráth Tibor (szerk): *Minőség és közoktatás*. Qualitas, Szeged. 1-9. o

Pokorni, Zoltán (2000): „Az oktatás minőségének fejlesztése a gyermek, az ágazat és a nemzet közös érdeke”. In Manchin Róbert (szerk.): *A minőség teremtése*, Gallup, 2000.

Popkewitz, Thomas S. és Brennan, Marie (1998, szerk): *Foucault's Challenge. Discourse, Knowledge, and Power in Education*. New York, Teachers College Press, Columbia University, 1998

Powers, Jeanne M- Cookson, Peter W. Jr (1999) : *The Politics Of School Choice Research: Fact, Fiction, And Statistics*. Educational Policy, 1999

Pöcze, Gábor (1995): *A NAT és a gyakorlat : a Nemzeti alaptanterv implementációja*. Új Pedagógiai Szemle, 1995. 4:12-35.



Radó, Péter (2007): „A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban”. Új Pedagógiai Szemle, 2007. 12: 3-40. Internetes elérés: <http://www.ofi.hu/tudastar/szakmai>

Róbert, Péter (2004): *Iskolai teljesítmény és társadalmi háttér nemzetközi összehasonlításban*. Kolosi T.-Vukovich Gy.- Tóth I. Gy. (szerk): Társadalmi riport 2004. Budapest, Társi, 193-205.

Rose, N (1996): *Inventing our selves –psychology, power an personhood*; Cambridge University Press, 1996

Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, 1999.

Rosen, L (2009): *Rhetoric and Symbolic Action in the Policy Process*. In Sykes et alii: *Handbook of Educational Policy Research*, Routledge, 2009: 267-285.

Sági, Matild (2003): *Az iskolaválasztás oksági modellje a racionális selektív elmélet alapján*. In: Lannert Judit (szerk.:) *Hogyan tovább? Pályaválasztási elképzelések Magyarországon*. Budapest, Oki, 2003: 52-57.

Salamon, Lester M. (2002, szerk.): *The Tools of Governance. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Sáska, Géza -Vidákovich, Tibor (1990, szerk.): *Tanterv vagy vizsga? Edukáció*, Budapest, Társadalom és oktatás sorozat, 1990.

Sáska, Géza (2002): *Az autonómiák kora*. Educatio, 2002/1, 28-48

Schmidt, Vivien A. (2010): *Diszkurzív institucionalizmus. Az eszme és a diskurzus magyarázóereje*. IN Századvég, 15. évfolyam, 57:35-78)

Schmidt, Vivien; Radaelli, Claudio (2004): *Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues* West European Politics, Volume 27, Number 2, March 2004: 183-210(28)

Schüttler, Tamás (2002): *A modernizációt segítő reformok elodázhatatlanok Interjú Magyar Bálint oktatási miniszterrel*. In Új Pedagógiai Szemle, 2002/9

Schüttler, Tamás (2004): „AZ OKMek elsősorban az iskola számára jelzik az eredményességet.” *Beszélgetés Vári Péterrel a teljes körű tanulói kompetenciamérések tapasztalatairól*, Új Pedagógiai Szemle, 2004/2:70-79.

Schüttler, Tamás (2005): *“Képességmérés a bemeneteken. Szerkesztőségi beszélgetés az 5. és 9. évfolyamon végzett országos képességmérésről”*. A beszélgetés résztvevői: Pongrácz László (az OKÉV főigazgató-helyettese), Auxné Bánfi Ilona, Felvégi Emese és Szalay Balázs, a Kiss Árpád Országos Közoktatási Szolgáltató Intézet Értékelési Központjának szakértői és két iskolaigazgató, Bánhegyesi Zoltán (Budapest, Leövey Klára Gimnázium) és Restyánszky Lászlóné (Baktakéki Általános Iskola). Új Pedagógiai Szemle, 2005/1: 85-96.

Setényi, János és Fehérvári, Anikó (1998) : “*Kerekasztalbeszélgetés az oktatáspolitikáról*” (A beszélgetés résztvevői: Horn Gábor (SZDSZ), Csizmár Gábor (MSZP), Dobos Krisztina (MDF), Pokorni Zoltán (Fidesz), Szöllösi Istvánné (PSZ), Molnár Péter (PDSZ)). *Educatio* 1998/1: 117-144.

Sinka Edit (2006): *AZ OKM hasznosulása és fogadtatása az iskolákban*. In: Lannert Judit, Nagy Mária (szerk.): *Az eredményes iskola. Adatok és esetek*. Országos Köznevelési Intézet. Budapest. 79-91.

Steiner-Khamsi, Gita (2003): „The Politics of League Tables”. *Journal of Social Science Education* (1), 2003. Internetes elérés: <http://www.jsse.org/2003/2003-1/pdf/khamsi-tables-1-2003.pdf>

Steiner-Khamsi, Gita (2004, szerk.): *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press, 2004.

Szerző nélkül: A folyamatosság esélyei a közneveléspolitikában ( UPSZ, 1998) <http://www.ofi.hu/tudastar/folyamatossag-eselyei>

Szüdi, János (2005) : *A gyermek mindennek felett álló érdeke*, ÉS, 2005/43.

Vajda, Zsuzsanna (1992): *Szülő, gyerek- piac*. In: *Educatio* 1992/2

Vári, Péter- Felvégi Emese -Rózsa Csaba -Auxné Bánfi Ilona-Szalay Balázs (2002): *Gyorsjelentés A PISA 2000 vizsgálatról*. Új Pedagógiai Szemle, 2002/1: 38-65.

Wagner (1994): *The Sociology of Modernity*. 1994, New York, Routledge.

West (2006): *School Choice, Equity And Social Justice: The Case For More Control*, In: *British Journal Of Educational Studies*, Vol. 54, No 1

Whitty, Geoff (1997) : *Creating Quasi Markets in Education*. In: *Review of Research in Education*, Vol. 22, 1997: 3-47

Zolnay, János (2006): “*Vákuumfalvak, vákuumiskolák. Kistélepyölések, kisiskolák, köznevelési kirekesztés*”. *Beszélő* 2008/6.

## Kutatási jelentések

Bajomi, I- Berényi, E- Neumann, E- Vida, J (2009) : *Governing Autonomy: From Curricular Policies to Quality Assurance and Student Assessments*. KNOWandPOL kutatási jelentés. Internetes elérés: [http://oitk.tatk.elte.hu/sites/default/files/files/o21\\_hungaryeducation.pdf](http://oitk.tatk.elte.hu/sites/default/files/files/o21_hungaryeducation.pdf) vagy <http://www.knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.hungaryeducation.pdf>

Bajomi, I- Berényi, E- Neumann, E- Vida, J (2009): *The Reception of Pisa in Hungary*. KnowandPol kutatási jelentés. Internetes elérés: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o31.pisa.hungary.pdf>

Barroso, J-Menitra, C (2009): Knowledge and Public Action- School Autonomy and Management. Kutatási Jelentés. Letölthető: <http://www.scribd.com/doc/53191030/joao-barroso-e-menitra-2009-knowledge-and-public-action-school-autonomy-and-management-1986-to-2009> Utolsó letöltés: 2014. március 7.

Delvaux, B- Mangez, E (2008): *Toward a sociology of knowledge and policy relation 1.1. The term „public action”: its contribution and ambiguities*. KNOWandPOL kutatás, szakirodalmi összefoglaló, 2008. Internetes elérés (legutolsó letöltés: 2012. július): [http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific\\_reports/Literature\\_review/Literature\\_synthesis.Final\\_version.English.pdf](http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Literature_synthesis.Final_version.English.pdf)

Draelants, Hugues és Maroy, Christian (2007): A survey of public policy analysis. Letölthető: [http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants\\_maroy1.eng.pdf](http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants_maroy1.eng.pdf), letöltve: 2013. november 8.

Gauthier, R.F - Gouvello, M (2010): Establishing a “common core of knowledge and skills” at the end of compulsory education in France 2005-2006: “Politicisation” of the curricular arena and renewal of the knowledge base. Kutatási jelentés. Letölthető (2014. március 7.): <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.franceducation.pdf>

Grek, Sotiria- Ozga, Jenny és Lawn, Martin, (2009): Integrated Children’s service in Scotland. Research report. Utolsó letöltés: 2014.január 27, [http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21\\_scotlandeducation.pdf](http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21_scotlandeducation.pdf)

Mangez, Catherine - Maroy, Christian - Cattonar, Branka - Delvaux, Bernard - Mangez, Eric (2009): The construction of steering and evaluation policy in French-speaking Belgium: a cognitive approach. Kutatási jelentés. Letölthető (2014. márc.-14): <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.belgiumeducation.pdf>

Maroy, Christian (2004): Regulation and inequalities in European Education Systems. Kutatási zárójelentés. Internetes hozzáférés (2012. július): [http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork\\_VF\\_10dec041.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf)

Nassehi, Armin -Hagen-Demsky, Alma von der - Mayr, Katharina (2007): The Structures of Knowledge and of Knowledge Production. Irodalmi összefoglaló, kutatási jelentés. Letölthető (2014. március 7.): [http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.nassehi\\_al.eng.pdf](http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.nassehi_al.eng.pdf)

### **Kormányzati és nemzetek feletti szervek dokumentumai, rendeletek:**

Európai Bizottság, Oktatási és Kulturális Főigazgatósága (2000): *European report on the Quality of School Education*, 2000. május, Luxemburg. Internetes elérés: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/indic/rapinen.pdf>

Eurydice (2007): School autonomy in Europe: Policies and measures. 2007, Brussels

Oktatási Minisztérium (2002): Tájékoztató az országos értékelési, ellenőrzési és minőségbiztosítási rendszer kiépítéséről. 2002. Internetes elérés: <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/2002/orszagoss-ertekelesi>

Oktatási Minisztérium (2002): 3/2002. (II. 15.) Rendelet a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről

Országos Köznevelési Tanács : Az Országos Köznevelési Tanács 2005. június 9. ülésének jegyzőkönyve. Internetes elérés: [http://www.nefmi.gov.hu/letolt/oknt/doc/oknt\\_050609.pdf](http://www.nefmi.gov.hu/letolt/oknt/doc/oknt_050609.pdf)

Szerző nélkül (1998): A magyar közoktatás fejlesztésének stratégiája. Elérhető: <http://halaszg.ofi.hu/download/UJSTRAT0630.htm> , utolsó letöltés: 2014. január 29

Szerző nélkül (1999) :Modernising Government. Letölthető: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> (letöltve: 2012. november 8.)

# FÜGGELÉK

## 1. A disszertációban hivatkozott kutatások rövid leírása

### Reguleduc

Európai Unió, 5. keretprogram által támogatott kutatás, 2001-2004 között zajlott, francia, belga, portugál, angol és magyar kutatócsoportok részvételével. A kutatásban magyar részről az ELTE TÁTK kutatócsoportja vett részt, amelyet Bajomi Iván vezetett. A kutatócsoport tagjai: Bajomi Iván, Berényi Eszter, Berkovits Balázs, Erőss Gábor, Imre Anna.

A kutatás teljes neve: „Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison”.

A kutatás elsősorban a helyi szinten figyelte meg az oktatásirányítást és ennek hatását az egyenlőtlenségek alakulására. A cél az volt, hogy helyi szinten több al kutatás keretében foglalkozva a helyi iskolafenntartókat és a helyi iskolák hálózatát egyaránt vizsgálva a helyi oktatásirányítás és az oktatási egyenlőtlenségek kérdéseit vizsgálja. A kutatás terepe egy budapesti kerület volt, amely „Város3” néven szerepel a disszertációban. A kutatás során mind kvantitatív, mind kvalitatív technológiákat használtunk. A disszertációban a kutatásból főleg az általam vezetett 2. részkutatás („Az iskolák kölcsönös függőségi viszonyai”) során gyűjtött, elsősorban az iskolák vezetése és a pedagógusok körében gyűjtött adatokat és interjúkat használok fel.

A kutatás zárótanulmánya elérhető:

<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123981EN6.pdf>

### Oktatás és politika

A 47040 számú, „Oktatás és politika” című OTKA-kutatás 2004-2007 között zajlott az MTA Szociológiai Intézetében. Vezetője: Erőss Gábor. A kutatócsoport tagjai: Erőss Gábor, Berényi Eszter, Berkovits Balázs. A kutatásban a Reguleduc kutatás során szerzett tapasztalatainkra alapozva, a Reguleduc által nyitva hagyott kérdések további kutatását tűztük ki célul, ugyanazon a terepen. A kutatás helyi politika és oktatás kapcsolatának vizsgálatára helyezte a fókuszot, és kiemelten foglalkoztunk az iskolaválasztás kérdésével. A disszertációban ebből a kutatásból elsősorban az ezzel a kérdéssel kapcsolatosan gyűjtött adatokat, (lásd: „februári” és „májusi” adatok leírása itt, a Függelékben) iskolai és szülői interjúkat használok fel.

### Knowandpol

A KnowandPol (Knowledge and Policy) kutatás az Európai Unió 6. keretprogramjának támogatásával zajlott. Összesen 8 ország 11 (két francia, két belga, két magyar, egy-egy portugál, román, német, norvég és skót) kutatócsoportja vizsgálta 2 szektorban (egészségügy és oktatás) tudás és politika összefüggéseit. A magyar oktatásügyet vizsgáló kutatócsoportot Bajomi Iván vezette. A kutatócsoport tagjai Bajomi Iván, Berényi Eszter, Neumann Eszter és Vida Júlia voltak. A kutatás tudás és (köz)politika kapcsolatát három nagyobb részkutatás keretén belül vizsgálta. Ezek közül az egyik az oktatáspolitikai-alkotás intézményi hátterére

koncentrált. A második részkutatás során a kutatócsoportok 2-2 nemzeti közpolitikát vizsgálva kutatták tudás és politika kapcsolatát az oktatáspolitikában. A harmadik részkutatás során minden ország kutatócsoportjai ugyanazt a nemzetek feletti irányítási eszközt, az oktatási kutatócsoportok esetében a PISA vizsgálatot kutatták. A második részkutatás során a magyar kutatócsoportok által vizsgált két oktatáspolitikát az oktatási deszegregálásra irányuló közpolitikák (alkutatósvezető: Neumann Eszter), illetve a mérés-értékelésre irányuló közpolitikák (alkutatósvezető: Berényi Eszter) vizsgálatai voltak. A disszertációban elsősorban a 2. részkutatás során gyűjtött adatokat és elkészült interjúkat elemzem, valamint a 3. részkutatás során a PISA-kutatással kapcsolatban elkészült interjúkat.

## **2. A disszertációban hivatkozott kutatási terek rövid ismertetése**

### **1. „Város1”**

A közepes méretű városban a „KnowandPol” kutatás során készült helyi esettanulmány a deszegregációs közpolitika helyi megvalósításával kapcsolatban. A kutatás során a terepen 6 intézmény-központ működött, összesen 15 iskolával, amelyek korábban mind önálló intézmények voltak. A terepmunkából a disszertációban elsősorban a helyi oktatásirányító szervek munkatársaival készült interjúkat idézek.

### **2. Város2**

A budapesti kerületben a „KnowandPol” kutatás során készült helyi esettanulmány a deszegregációs közpolitika helyi megvalósításával kapcsolatban. A kutatás során az önkormányzat fenntartásában 13 általános iskola volt. A terepmunkából a disszertációban elsősorban a helyi oktatásirányító szervek munkatársaival készült interjúkat idézek.

### **3. „Város3”**

A budapesti kerületben zajlott vizsgálódás mind a „Reguleduc”, mind az „Oktatás és politika” kutatás keretén belül. A kerületre többek között azért esett a választás, mert elég sok iskola tartozott egyazon fenntartó irányítása alá ahhoz, hogy a helyi kölcsönösségi és függőségi viszonyokat jól lehessen tanulmányozni. Az Oktatás és Politikai kutatás során egyrészt terepismeretünk miatt tartottuk kézenfekvőnek a „visszatérést” erre a terepre, másrészt a két kutatás között eltelt kevés idő miatt joggal reménykedtünk abban, hogy a kutatásban követni tudjuk a helyi eseményeket, s az ilyen módon megszerzett tudásunk hozzájárul az interpretációhoz. A Reguleduc kutatás kezdetén a terepen 17 önkormányzati kézben lévő iskola működött, az Oktatás és Politika kutatás idején megszűnés és összevonások miatt már csak 13. A terepmunkából a helyi oktatásirányítás tagjaival, az iskolaigazgatókkal, tanárokkal és a szülőkkel készült interjúkat, valamint a terepen lezajlott, a gyerekek iskolaválasztási folyamatát vizsgáló kérdőív nyomán előállított adatbázist használok fel.

## **3. A disszertációban felhasznált kvantitatív adatok forrásai**

### **„Februári adatok”**

Az eredetileg teljeskörűnek szánt kérdőívünket a vizsgált kerület „belső”, illetve „lakótelepi” óvodáiban, valamint két „kerületszéli” óvodában a „nagycsoportos” gyermekek szüleinek mintegy 70 százaléka (416 szülő) töltötte ki. A kérdezés az óvodákkal történt előzetes egyeztetés után, óvodai szülői értekezleten történt. A kérdőív önkitöltős volt, de a szülői értekezleten jelen voltunk. A kérdőív főleg az óvoda-, illetve az iskolaválasztás szempontjait firtatta.

### **„Májusi adatok”**

Ezeket az adatokat ugyanannak az iskolaévnek májusában vettük fel, ugyanannak a kerületnek az óvódáiban, személyesen, illetve kérdezőbiztosok segítségével. Az óvónőket kértük meg arra, hogy a gyerekekre vonatkozóan töltsék ki az adatlapot. 551 gyerekről kaptunk így adatokat.

## Oktatás és Politika kutatás, „Februári adatok” – a kérdőív tartalma és szerkezete

A kérdezőbiztos tölti ki!

**ÓVODA**

Az intézmény neve.....

A lekérdezés dátuma.....

A csoport neve: ....., létszáma:.....

Ebből jelen volt ..... szülő

A kérdezőbiztos(ok) neve.....Jelen volt még:.....

- 1) Kérjük, jelölje be, hogy az alábbi szempontok szerepet játszottak-e, vagy sem abban, hogy jelenlegi óvodájába írátták be gyermeküket! - OVIVAL

	Egyáltalán nem játszott szerepet	Inkább nem	Közepesen	Jelentős szerepet játszott	Nagyon nagy szerepet játszott
Közel van a munkahelyhez	1	2	3	4	5
Már a nagyobbik testvér is ide járt	1	2	3	4	5
Valamelyik szülő is ide járt	1	2	3	4	5
Ismerős dolgozik itt	1	2	3	4	5
Ismerős gyereke ide járt	1	2	3	4	5
Jó hírű óvoda	1	2	3	4	5
Ez a körzeti óvoda	1	2	3	4	5
Jó (csendes, parkos stb.) környéken van	1	2	3	4	5
Jó általános iskola van a környéken	1	2	3	4	5
Közel van a lakáshoz	1	2	3	4	5
Rendelkezésre állnak óvodapszichológusok és logopédusok	1	2	3	4	5
A többi óvodánál jobban felkészíti a gyereket az iskolára	1	2	3	4	5

- 2) Kérjük becsülje meg, hogy átlagosan hány perc alatt érnek be reggelente az óvodába!



- ..... perc -IDŐ
- 3) Általában hogyan jut el a gyermek az óvodába? - HOGYMEGY
- Gyalog
  - Autóval
  - Tömegközlekedéssel

- 4) Ön szerint mennyire fontos, hogy az óvoda segítsen az alábbiakban (kérjük x-elje be mindegyik sorban a megfelelő választ!): - FONTOS

	Egyáltalán nem fontos	Inkább nem fontos	Közepesen fontos	Elég fontos	Nagyon fontos
A szülő nyugodtan dolgozhat teljes állásban					
A gyerek közösségben lehet					
Szakképzett óvónők nevelik a gyereket					
Segítsen a gyereknek megfelelő iskolába jutnia					
A gyerek elkezdhet megismerkedni a betűkkel és a számokkal					
Lehetőséget teremt, hogy a gyerek sokat mozogjon					
Segít felismerni, ha probléma van a gyerekkel					

- 5) Ön szerint mikor kell elkezdni foglalkozni az iskolaválasztással? Húzza alá, hogy egyetért, vagy nem ért egyet az állítással! - IVMIKOR

a Már az óvodaválasztásnál is jó figyelembe venni	igen	nem	nem tudom
b Az óvoda első 1-2 évében már beszélni kell róla	igen	nem	nem tudom
c Nagycsoport elején kell elkezdni foglalkozni vele	igen	nem	nem tudom
d Az iskolai nyílt napok idején	igen	nem	nem tudom
e Elég tavasszal elkezdni	igen	nem	nem tudom
f Az óvónők dolga iskolát ajánlani	igen	nem	nem tudom

- 6) Önök tudják-e már, hogy melyik iskolába jelentkeznek? Kérjük karikázza be a válasz betűjelét! - DÖNTÖTTE

- A** Igen, már fel is vettük a kapcsolatot az iskolával  
**B** Igen, már eldöntöttük, de még nem jelentkezünk  
**C** Még nem döntöttünk pontosan, de van néhány szóba jöhető iskola  
**D** Még nem nagyon foglalkoztunk ezzel a kérdéssel  
**E** Még várunk egy évet, mert még szeptemberben is csak 6 éves lesz a gyerek  
**F** Még várunk egy évet, mert talán még nem egészen iskolaérett  
**G** Még várunk egy évet, hogy jó iskolába/ tagozatra kerülhessen  
**H** Még várunk egy évet, mert:.....

- 7) Az alábbiakban felsorolunk néhány lehetséges iskolaválasztással kapcsolatos információforrást, tevékenységet. Kérjük, jelölje be, hogy igénybe vette-e, illetve igénybe kívánja-e a jövőben venni ezeket! - ISKVINF

	Már megtette	A jövőben tervezi megtenni	Nem kifejezetten tervezi, de esetleg megteszi	Feleslegesnek tartja
Beszélni az óvónőkkel a témáról				
Beszélni a témáról a védőnőkkel				
Beszélni az óvodai fejlesztő pedagógussal				
Beszélni az óvodai pszichológussal				
Beszélni az óvodavezetővel				
Beszélni az óvodai logopédussal				
Részt venni iskolai nyílt napon				
Iskolai szórólapokat olvasni				
A helyi lapokból tájékozódni				
A Sulicsengő című kiadványt olvasni				
Felkeresni a Nevelési Tanácsadót				
Iskolai előkészítő foglalkozásokra járni				
Szomszédokkal, barátokkal beszélni				
Megtudni, melyik a körzeti iskola				
Beszélni iskolában dolgozó ismerőssel				
Megnézni az iskolák eredményességi mutatóit				
Külön elmenni az iskolákba				

- 8) Kérjük karikázza be azt az állítást, amelyik igaz Önökre!

- a A hozzánk legközelebb található iskolát választjuk - ISKKÖZEL
- b A környéken lévő 3-4 iskolából választunk - ISKKÖRNY
- c Nem annyira lényeges, hogy hol van az iskola, fontosabb, hogy milyen specializáció van benne ISKSPEC

- d A Nevelési Tanácsadó útmutatását fogjuk követni - ISKNEVTA
- e A Szakértői Bizottság útmutatását fogjuk követni -ISKSZAK
- f Egyik

sem

9) Kérjük jelölje meg, hogy mennyire ért egyet az alábbi állításokkal az iskolaválasztással kapcsolatban! (Minden sorban, a választ beikszelve) -ISKVFON

	Egyáltalán nem ért egyet	Inkább nem ért egyet	Nem tudja	Inkább egyetért	Nagyon egyetért
Fontos, hogy olyan osztályba járjon a gyerek, amelyben legalább egy tárgyat emelt szinten tanulnak					
Fontos, hogy egy iskolában évente több kirándulás is legyen					
Fontos, hogy az iskolába ne követeljenek tőle túl sokat					
Fontos, hogy a környéken lévő iskolába járjon					
Fontos, hogy kerületi iskolába járjon					
Fontos, hogy felső tagozaton felkészítsék a továbbtanulásra					
Fontos, hogy a gyerek körzeti iskolába járjon					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon, ahova közlekedési eszköz, vagy autó nélkül eljuthat					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon a gyerek, ahol biztosított az Internet- hozzáférés					
Fontos, hogy családiás légkörű iskolába járjon a gyerek					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon, ahol kevés a problémás tanuló					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon a gyerek, ahonnan majd jó középiskolába mehet tovább					
Fontos, hogy ne kerüljön a családnak sok pénzébe az iskola					
Fontos, hogy jó állapotban legyen az épület, jók legyenek a tárgyi feltételek					
Fontos, hogy sokat sportolhasson az iskolában					
Fontos, hogy a gyerek szeresse a tanítónénit					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon, aminek a megközelítéséhez nem kell forgalmas úton átmenni					
Fontos, hogy olyan iskolába járjon, ahol ügyelnek az egészséges életmódra					

10) Kérjük, jelölje be, hogy az alábbi szempontok szerepet játszanak-e, vagy sem abban, hogy melyik iskolába jelentkeznék! -ISKJEL

	Egyáltalán nem	Inkább nem	Közepesen	Eléggé	Nagyon
Közel van a munkahelyhez	1	2	3	4	5
Már a nagyobbik testvér is ide járt	1	2	3	4	5
Az óvodában javasolták	1	2	3	4	5
A nevelési tanácsadóban kapott tanács	1	2	3	4	5
Valamelyik szülő is ide járt	1	2	3	4	5
Ismerős dolgozik itt	1	2	3	4	5
Ismerős gyereke ide járt	1	2	3	4	5
Jó hírű iskola	1	2	3	4	5
Ez a körzeti iskola	1	2	3	4	5
Jó (csendes, parkos stb.) környéken van	1	2	3	4	5
Jó sportolási lehetőségek vannak az iskolában	1	2	3	4	5
Közel van a lakáshoz	1	2	3	4	5
Rendelkezésre állnak iskolapszichológusok és logopédusok	1	2	3	4	5
A többi iskolánál jobban felkészít a továbbtanulásra	1	2	3	4	5
Megfelelő olvasási módszerrel tanítanak	1	2	3	4	5

11) Kérjük, az alábbi állítások közül karikázza be annak a betűjelét, amelyik igaz Önökre!  
Kérjük, amennyiben speciális osztályba megy a gyerek, jelölje, hogy pontosan milyen specializációról van szó! (pl: matematika; kétnyelvű; logopédia, kislétszámú fejlesztő osztály, számítástechnika, torna stb) -HOVAJEL

- a A körzeti iskolába jelentkezünk, normál osztályba. Az iskola neve:
- b A körzeti iskolába jelentkezünk, de speciális osztályba. A speciális osztály megnevezése: .....iskola,.....osztály
- c Nem a körzeti iskolába jelentkezünk, hogy speciális osztályba kerülhessen a gyerek. A speciális osztály megnevezése: .....iskola ..... osztály
- d Nem a körzeti iskolába megyünk, de normál tantervű osztályba. Iskola neve:
- e Még nem döntöttük el, hogy hova jelentkezünk
- f Egyéb, éspedig: .....

12) Az alábbiakban felsorolunk olyan tényezőket, amelyek esetleg problémát jelenthetnek egyes szülők szemében egy adott iskolával kapcsolatban. Önnek személyesen mekkora problémát jelentenének ezek?

Kérjük, jelölje 1-től 5-ig, ahol az 1 azt jelenti, hogy nagyon komoly problémának tartaná, és semmiképpen nem választaná az adott iskolát, az 5 pedig azt, ha nem tartja jelentős problémának, és nem befolyásolná a döntésben. -ISKPROB

	Nagyon komoly probléma, nem választanék ilyen iskolát	Komoly probléma, nem szívesen választanék ilyen iskolát	Közepes probléma, nem nagyon zavarna	Nem nagy probléma, ha minden más tetszik, nem törődnék vele	Nem tartom igazán problémának, nem befolyásolná a döntést
Sok a problémás gyerek	1	2	3	4	5
Egy évfolyamon belül nagyon különböző osztályok vannak	1	2	3	4	5
Csak normál tagozatos osztály van	1	2	3	4	5
Integrált, problémás és nem problémás gyerekeket együtt oktató osztály van benne	1	2	3	4	5
Sok a képesítés nélküli tanár	1	2	3	4	5
Zajos, koszos környéken van az iskola	1	2	3	4	5
Kevés tanórán kívüli foglalkozás van	1	2	3	4	5
Az iskolában felzárkóztató, fejlesztő osztály működik	1	2	3	4	5
Nem elég korszerűen felszerelt	1	2	3	4	5
A szülői munkaközösség nem jól működik	1	2	3	4	5
Sok pénzbe kerülnek a szülőknek a különböző iskolán kívüli foglalkozások, táborok	1	2	3	4	5
Csak tömegközlekedéssel vagy gépkocsival lehet megközelíteni	1	2	3	4	5
Nagyon szigorúak a tanárok		2	3	4	5
Az iskolába felvétellel lehet csak bekerülni	1	2	3	4	5

13) Ön szerint melyik a kerület 3 legjobb iskolája? -JOISKER

- .....
- .....
- .....

14) Ön szerint melyik a kerület 3 legrosszabb iskolája? -ROSISKE

- .....
- .....

15) Ön szerint melyik a környék legjobb iskolája? -JOISKKÖR

- .....

16) Ön szerint melyik a környék legrosszabb iskolája? -ROSISKÖ

- .....

17) Fontosnak tartja-e Ön, hogy teljesen szabadon lehessen iskolát választani? Kérjük, karikázza be azt az állítást, amelyikkel a leginkább egyetért! -SZISKVAL

- a. Igen, jó dolog, hogy mindenkinek jogában áll eldönteni, hogy melyiket választja
- b. Nem fontos, de aki akar, válogasson
- c. Kifejezetten rossznak tartom, mindenkinek a körzeti iskolába kellene mennie
- d. Nem tudom

18) Ön megengedné-e, hogy az általános iskolák felvételiztethessenek? Kérjük, karikázza be azt az állítást, amelyikkel a leginkább egyetért! - FELVETEL

- a. Nem, 6-7 éves gyerekeket semmiképpen sem
- b. Igen, máskülönben nem tudnák eldönteni, hogy kit vegyenek fel
- c. Lehet felvételi a speciális osztályokba, de a többibe ne
- d. Nem tudom

19) Ön mit gondol arról, hogy az iskolákban alsó tagozaton sok osztályban emelt szinten tanítanak egyes tárgyakat? Kérjük, karikázza be azt az állítást, amelyikkel a leginkább egyetért! -SPECOSZT

- a) Teljesen feleslegesnek tartom, mindenkinek ugyanazt kellene tanulnia
- b) Csak különlegesen jó képességű gyerekek részére, néhány iskolában tartom hasznosnak
- c) Jó dolog, ha minden iskolában évfolyamonként van egy ilyen osztály, hogy az évfolyamról a legjobb tanulók képességeiknek megfelelően tanulhassanak
- d) Jó dolog, ha a legtöbb osztályban specializáltan, emelt szinten tanítanak egyes tárgyakat, így mindenki kiválaszthatja a leginkább testhez álló típusú osztályt.
- e) Nem tudom

20) Részt vesz-e Ön valamilyen szülői szervezetben? -SZÜLSZERV

Ha igen, melyikben? .....

21) Mikor született a gyerek (csak év, hónap)?: 199..., ..... hó –SZÜLEV, SZÜLHÓ

22) Hányadik éve jár óvodába (kérjük, karikázza be!): 4, 3, kevesebb -OVIÉV

23) Önök – a két szülő – együtt nevelik-e nagycsoportos óvodás gyermeküket? -NEVELŐK

- a) Igen
- b) Nem, édesapja egyedül neveli
- c) Édesapja más partnerrel együtt neveli
- d) Nem, édesanyja egyedül neveli
- e) Édesanyja más partnerrel együtt neveli
- f) Egyéb, éspedig:.....

24) Kérjük, írja ide, hogy hányadik kerületben és melyik utcában laknak! (a házszámot nem kell!) Azt a címet, ahol állandóan, az iskolai időszak alatt nagycsoportos gyermeke is lakik:  
..... kerület, ..... utca/tér/út

LAKKER

UTCA

25) Lakóhelyük szerint abba az óvoda-körzetbe tartoznak-e, ahova a gyermekük jár?-  
KÖRZOVI

- Igen
- Nem
- Nem tudja

26) Kérjük, karikázza be azt a lakástípust, amelyben Önök laknak!-LAKÁSTIP

- a. Lakótelep
- b. Nem lakótelepi társasház (újépítésű)
- c. Nem lakótelepi társasház (rég építésű)
- d. Családi ház
- e. Egyéb, éspedig:.....

27) Kérjük karikázza be, hogy milyen komfortfokozatú az Önök lakása! -KOMFORT

- a) Összkomfortos
- b) Félkomfortos
- c) Komfort nélküli

28) Van-e az Önök gyermekének saját szobája otthon? -GYSZOBA

- a) Igen, van
- b) Nincs, testvéreivel (testvéreivel) laknak egy szobában
- c) Nincs. Más családtaggal lakik egy szobában

29) Jár-e az Önök gyermeke jelenleg az óvoda mellett valamilyen különóra? –KÜLÓRA;  
KÜLÓRAT1, KÜLÓRAT2

- a Nem
- b Igen, sportol
- c Igen, iskolai előkészítőre
- d Igen, zenélni tanul
- e Igen, nyelvet tanul
- f Igen, egyéb foglalkozásra, éspedig: .....



g Nem tudja

30) Van-e Önöknél otthon számítógép? -SZGEP

a Van

b Nincs

31) ...És Internet? –Internet

a Van

b Nincs

28) Kérjük, töltsé ki az ön(ök)re, mint szülőkre vonatkozó alább táblázatot!

	Anya	Apa
Életkor		
Iskolai végzettség		
Van állandó munkája?		
Jelenlegi munkahely		
Jelenlegi munkakör		

29) Önök hányan élnek egy háztartásban jelenleg? ..... fő- HANYAN

30) Ebből hány kiskorú gyerek? ..... fő. -HANYGYER

31) Hány négyzetméteres a lakás, amelyben élnek? ..... nm (kb.) -LAKNM

32) Kérjük becsülje meg, hogy mennyi nettó jövedelme van az Önök háztartásának összesen egy átlagos hónapban! Azaz mennyi pénz áll a család rendelkezésére minden egyes hónapban: CSJOV

a 50 ezer forintnál kevesebb

b 50 ezer és 100 ezer forint között

c 100 ezer és 150 ezer forint között

d 150 ezer és 200 ezer forint között

e 200 ezer forintnál több

---

#### MEGJEGYZÉSEK

A) A helyi oktatási intézményekkel kapcsolatosan

B) A kérdőívvel kapcsolatosan

## Oktatás és Politika kutatás- „Májusi adatok” - Az adatlap tartalma és formája

.....óvoda .....csoport

Születési év, hó <sup>44</sup>	Mióta jár óvi-ba? <sup>45</sup>	Lakóhely <sup>46</sup>	Melyik iskola körzetébe tartozik?	Kap-e ingyenes ebédet? <sup>47</sup>	Édesapja jelenlegi foglalkozása <sup>48</sup>	Édesanyja jelenlegi foglalkozása <sup>49</sup>	Melyik iskolaérettségi kategóriába tartozott?	Melyik iskolába jelentkezett? <sup>50</sup>	Hova fog járni? <sup>51</sup>

### 4. A disszertációban idézett interjúk jegyzéke

44 pl: 1998.08

45 hányadik éve? (1,2,3,4)

46 (csak kerület, utcanév). Ha nem kerületi: elég, hogy melyik kerület

47 igen-nem

48 1 vezető/ értelmiségi; 2. beosztott szellemi/vállalkozó;3: fizikai/ beosztott alkalmazott (pl.biztons. őr); 4 munkanélk./nyugd.; 5. egyéb, éspedig...

49 1 vezető/ értelmiségi; 2. beosztott szellemi/vállalkozó;3: fizikai/ beosztott alkalmazott (pl.biztons. őr); 4 munkanélk./nyugd.; 5. egyéb, éspedig...

<sup>50</sup> iskola neve, osztály

<sup>51</sup> iskola neve, osztály

<b>Idézet kódszáma</b>	<b>Interjúalany pozíciója</b>	<b>Interjú készítője</b>	<b>Interjú időpontja</b>	<b>Kutatás</b>
1.	Szakszervezeti vezető	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2010	Knowandpol
2.	Helyi önkormányzat (város1), oktatási irodai vezető beosztott1	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
3.	Helyi önkormányzat (város1), esélyegyenlőségi munkatárs	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
4.	Minisztériumi felsővezető1, 2004- 2006	Erőss Gábor	2007	KnowandPol
5.	Szakértő, Országos Oktatási Integrációs Hivatal munkatársa, 2004-2007	Erőss Gábor	2007	KnowandPol
6.	Minisztériumi középvezető	Berényi Eszter	2007	KnowandPol
7.	Helyi önkormányzat (város1), oktatási iroda vezető	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
8.	Helyi önkormányzat (város1), oktatási iroda vezető beosztott1	Berényi Eszter,	2009	KnowandPol
9.	Helyi önkormányzat (város2), oktatási iroda vezető	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2009	Knowandpol
10.	Iskolaigazgató1 (város3)	Erőss Gábor	2002	Reguleduc
11.	Iskolaigazgató2 (város3)	Berényi Eszter	2005	OOIH
12.	Iskolaigazgató3 (város 3)	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
13.	Iskolaigazgató4 (város 3)	Berényi Eszter	2006	Reguleduc
14.	Iskolaigazgató5 (város 3)	Berényi Eszter	2006	Reguleduc
15.	Szülő1	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
16.	Szülő2	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
17.	Szülő3	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
18.	Szülő4			

19.	Szülő5	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
20.	Szülő6			
21.	Szülő7	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
22.	Szülő8	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
23.	Szülő9	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
24.	Szülő8	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
25.	szülő10	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
26.	Szülő11	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
27.	Szülő3	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
28.	Szülő12	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
29.	Szülő 13		2006	Oktatás és Politika
30.	szülő7	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
31.	szülő14	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
32.	szülő15	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
33.	szülő16	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
34.	szülő17	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
35.	szülő18	Berényi Eszter	2006	Oktatás és Politika
36.	Minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
37.	szakértő-tanácsadó1	Berényi Eszter	2013	
38.	szakértő-tanácsadó1	Berényi Eszter	2013	
39.	Minisztériumi felsővezető3	Berényi Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
40.	szakértő- tanácsadó1	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
41.	szakértő-menedzser1	Berényi	2009	KnowandPol

		Eszter		
42.	Minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
43.	szakértő-menedzser1	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
44.	iskolaigazgató6	egyetemi hallgató	2008	KnowandPol-hoz kapcsolódó kutatószeminárium
45.	szakértő-tanácsadó1	Berényi Eszter	2013	
46.	tanár1	egyetemi hallgató	2008	KnowandPol-hoz kapcsolódó kutatószeminárium
47.	tanár2	egyetemi hallgató	2008	KnowandPol-hoz kapcsolódó kutatószeminárium
48.	minisztériumi felsővezető4	Berényi Eszter, Vida Júlia	2009	KnowandPol
49.	szakértő-menedzser1	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
50.	szakértő- tanácsadó1	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
51.	szakértő-tanácsadó1	Berényi Eszter	2013	
52.	Minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
53.	szakértő-menedzser1	Berényi Eszter	2009	KnowandPol
54.	mérési szakértő1	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
55.	mérési szakértő2	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2008	KnowandPol
56.	minisztériumi hivatalnok	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2008	KnowandPol
57.	minisztériumi középvezető	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
58.	minisztériumi felsővezető	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
59.	iskolaigazgató5			reguleduc

60.	iskolaigazgató			Reguleduc
61.	iskolaigazgató			Reguleduc
62.	mérési szakértő	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
63.	iskolaigazgató6	egyetemi hallgató	2008	KnowandPol-hoz kapcsolódó kutatószeminárium
64.	helyi mérési szakértő, Város2	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2009	KnowandPol
65.	szakértő- tanácsadó1	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
66.	Minisztériumi felsővezető3	Berényi Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
67.	Minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
68.	oktatási szakértő	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2008	KnowandPol
69.	minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
70.	minisztériumi felsővezető2	Berényi Eszter	2008	KnowandPol
71.	minisztériumi felsővezető4	Berényi Eszter, Vida Júlia	2009	KnowandPol
72.	mérési szakértő3	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2008	KnowandPol
73.	oktatási szakértő2	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
74.	oktatási szakértő2	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
75.	Minisztériumi felsővezető3	Berényi Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol

76.	oktatási szakértő2	Berényi Eszter, Neumann Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
77.	Minisztériumi felsővezető3	Berényi Eszter, Vida Júlia	2008	KnowandPol
78.	helyi mérési szakértő, Város2	Berényi Eszter, Neumann Eszter	2009	KnowandPol
79.	tanár	egyetemi hallgató	2008	KnowandPol-hoz kapcsolódó kutatószeminárium

## **Magyar nyelvű összefoglaló**

Disszertációmiban közpolitikák szociológiai elemzésének segítségével a rendszerváltást követő időszak magyar oktatáspolitikai diskurzusának változásait igyekszem bemutatni. Három olyan közpolitikai területet elemzek – a szabad iskolaválasztást, a Comenius minőségbiztosítási programot és az Országos Kompetenciamérést –, amelyek jelentősek mind a magyar közoktatás változásainak megértését, mind szakpolitika és politika viszonyát, mind pedig a klasszikus oktatásszociológia alap-problémáit tekintve. A disszertáció fő célja, hogy a fenti közpolitikák létrejöttének és működésének elemzése révén rávilágítson a közpolitika-alkotás gyakorlati mechanizmusaira és társadalmi jelentőségére.

A dolgozat elején felvázolom azokat a főbb kérdéseket és hipotéziseket, amelyek eldöntésére a disszertációban vállalkozni kívánok. Ezt követően azt az elméleti keretet mutatom be, amelynek segítségével a közpolitikák diszkurzív elemzésére teszek kísérletet a disszertációban. Rávilágítok, hogy miféle szemléletbeli elmozdulások érhetők tetten a szociológiai indíttatású közpolitika-elemzésben a klasszikus közpolitikai elemzés műfajához képest.

Az elméleti keretek bemutatása után egy-egy részben foglalkozom a vizsgált közpolitikákkal. Ezt követően a Konklúzióban, miután a közpolitikákat néhány alap-dimenzió mentén összefoglalóan összehasonlítom, kísérletet teszek a disszertáció alapkérdéseinek megválaszolására. A disszertáció főszövegét követő Függelékben található az idézett kutatások forrásai, és a disszertációban elemzett adatok felvételének legfontosabb paraméterei is. Reményeim szerint a disszertációban sikeresen bemutatom a közpolitika szociológiájának eszköztárát, amely a hagyományos közpolitikai elemzésnél lényegesen alaposabban képes láttatni a közpolitikák formálódását, a körülöttük zajló viták tétjeit s viszonyukat az uralkodó diskurzushoz. Amellett érvelek, hogy a diszkurzív elemzés képes a közpolitikák társadalmi jelentésére és funkcióira rávilágítani. Hangsúlyozom a vizsgált közpolitikák látens funkcióinak szerepét, s mindezekkel összefüggésben rámutatok a magyar közoktatáspolitikai útfüggőségére, s politika és közpolitika viszonyának összetettségére is.



## ***Summary in English***

In my Dissertation, I analyse some of the major changes in education-policy discourse in Hungary since the fall of communism. Three public policies and policy tools are under scrutiny: free school choice; the Comenius program for quality assurance; and the Assessment of Basic Competences. I chose these three policies and policy tools for several reasons. All of them were of central importance to at least one government; their analysis can provide insight into the relationship between public policy and politics and, last but not least, all of them are relevant policies with respect to the classic problems of the sociology of education. Assuming that public policy making is a social process, the main aim of the dissertation is to analyse its mechanisms and the changes within the education-policy discourse.

The dissertation begins with the introduction of the three public policies to be discussed and the presentation of the main hypothesis. This is followed by the theoretical framework of the dissertation. The main differences between policy sociology and traditional public policy analysis are also described.

The three policies will be analysed in one chapter each. This will be followed by the Conclusion, in which the main differences between the three policies will be presented and the main research questions of the dissertation will be answered. The Appendix of the Dissertation presents the sources of empirical data (qualitative and quantitative alike) and the main characteristics of the research fields.

In the Dissertation I use the toolkit of policy sociology, assuming that the theoretical considerations underlying policy sociology and the methodology it uses make it an excellent tool for analysing the process of building public policies and by doing this, it contributes to our grasp of the main stakes in policy debates and also of the relationship between policy and discourse. The ability of discursive policy analysis in revealing the social meaning and latent social functions of policies will also be stressed. A major conclusion is that Hungarian education-policy making is heavily path dependent and the roots of many later decisions can be traced back to the major debates (or to the very lack thereof) during the time around the fall of communism.